

# La Experiencia Peruana en Negociaciones Económicas Internacionales

Augusto Alvarez Rodrich

**grade**

Grupo de Análisis para el Desarrollo

1a. Edición: Lima, 1990  
Impreso en el Perú/Printed in Perú  
1990

© Grupo de Análisis para el Desarrollo — GRADE  
Av. del Ejército 1870, Lima 27

Diseño de carátula: ORFO

Nota: Se autoriza a citar o reproducir el contenido de la presente publicación,  
siempre y cuando se mencione la fuente y se remita tres ejemplares a  
GRADE.

*"Por más pequeño o modesto que aparentemente sea un país, si sabe manejar debidamente sus intereses internacionales, automáticamente potencializa su poder, lo enriquece. Un país adquiere una dimensión de poder considerable en base al acrecentamiento de su capacidad de negociación internacional".*

***Carlos García Bedoya***

# CONTENIDO

## PRESENTACIÓN

## INTRODUCCIÓN

La capacidad de negociación como condición  
del desarrollo

El estudio

## L LOS PROBLEMAS PARA LA CONDUCCIÓN DE LAS NEGOCIACIONESECONÓMICAS INTERNACIONALES EN EL PERÚ

El sistema institucional

La orientación general

La capacidad individual

El equipo negociador

El diseño de la estrategia

La ejecución

La post-negociación

II.	ESTUDIOS DE CASO	
A.	Negociación entre el Perú y el Fondo Monetario Internacional sobre un Programa de Estabilización	
	Caso	47
	Bibliografía recomendada	72
	Preguntas propuestas para el uso del caso	75
	Organigrama del FMI para el Perú	77
	Anexos	
B.	Negociación sobre las exportaciones textiles peruanas entre el Perú y los Estados Unidos	
	Caso	107
	Bibliografía recomendada	123
	Preguntas propuestas para el uso del caso	125
	Anexos	127
C.	Negociación para el pago de la deuda externa en productos entre el Perú y Perestroika	
	Caso	183
	Bibliografía recomendada	198
	Preguntas propuestas para el uso del caso	199
	Anexos	201
APÉNDICES		
	La Organización Institucional del Perú para las Negociaciones Económicas Internacionales	239
	Cuestionarios empleados	245
	Los casos como material de enseñanza	253
	BIBLIOGRAFÍA GENERAL	257

## PRESENTACIÓN

En el marco del Programa de Investigaciones y Estudios sobre **Opciones y Estrategias de Desarrollo a Largo Plazo**, GRADE culminó en 1986 el análisis de los principales condicionamientos externos al desarrollo futuro peruano, tratando de evaluar el impacto del contexto económico y político internacional. Puesto que el sector externo siempre ha jugado un papel preponderante en el proceso de crecimiento económico y de cambio social, era necesario identificar las restricciones y oportunidades que ese entorno genera.

En el transcurso del análisis se seleccionó un conjunto de temas que merecían especial atención<sup>1</sup>, identificándose entre ellos a la **capacidad de negociación** en el contexto de las relaciones económicas internacionales —que comprende áreas tan diversas como el comercio internacional, la integración económica, la cooperación bilateral, las negociaciones multilaterales, los acuerdos económicos y financieros con organismos como el Banco Mundial o el FMI, los acuerdos comerciales privados o las negociaciones sobre inversión extranjera directa. Se determinó que esta capacidad de negociación podía tener un impacto directo en las opciones de desarrollo futuro, abriendo posibilidades y creando limitaciones.

1. Véase al respecto GRADE (1985).

Una primera revisión del tema permitió determinar que, pese a su evidente importancia, la experiencia y conocimientos de los peruanos que han actuado en los diferentes procesos de negociación en que el país ha participado no había sido recogida, organizada y transmitida de manera sistemática, para beneficio de futuros negociadores. Entre otras razones, ello obedecía a la falta de canales institucionales para la difusión de la información y conocimientos adquiridos.

Para empezar a construir esos canales, GRADE se propuso subsanar en parte esa carencia a través de una labor de recopilación, utilizando como fuente principal una serie de entrevistas con negociadores experimentados y especialistas en la materia. Se planteó adicionalmente que el desarrollo de estudios de casos sobre el tema, que puedan ser utilizados como material de enseñanza, coadyuvaría al logro de tal objetivo. En general, se trataba de ofrecer a los futuros negociadores peruanos un conjunto de ideas que permitan identificar anteladamente los factores que afectan el éxito de estos procesos, a la luz de la experiencia peruana, estando así mejor preparados para diseñar estrategias adecuadas. La determinación de esos factores puede ser el primer paso para el incremento de la capacidad de negociación, lo cual con seguridad permitirá potenciar las posibilidades del desarrollo futuro peruano.

El presente volumen sintetiza la investigación realizada sobre el particular, como parte de un conjunto de estudios sobre **El Contexto Internacional del Perú**. Incluye también tres estudios de casos que se han trabajado con la idea de ser utilizados como material académico. Estos son: la negociación de un programa de estabilización económica en 1978 entre el Perú y el Fondo Monetario Internacional; la negociación con respecto a las exportaciones textiles del Perú hacia los Estados Unidos en 1983; y la negociación entre el Perú y un gobierno acreedor para el pago de deuda externa en productos en el periodo 1985—1989.

El autor desea dejar constancia de su agradecimiento a las personas que colaboraron directamente en esta investigación. A

Claudio Herzka, quien como director del proyecto sobre El Contexto Internacional del Desarrollo Peruano supervisó la investigación, perfilando sus líneas maestras. A Francisco Sagasti, quien me invitó a participar en ella. A Fernando Fuster, quien se desempeñó muy eficientemente como asistente del proyecto a lo largo de todas sus etapas. A todas las personas que fueron entrevistadas durante la investigación y que, con su tiempo y paciencia, constituyeron un factor decisivo para culminarla; al respecto, cabe mencionar que este volumen no llega a ocuparse de los valores personales de muchos de ellos, valores que de alguna manera contrarrestan los problemas que aquí se discuten. A José Pelaez, por su valiosa revisión del estilo del documento. Y, finalmente, a Patricia McLauchlan de Arregui, a quien fue un gusto tener de diligente editora de este volumen, sin cuyo interés no habría sido publicado. En cualquier caso, sin embargo, la responsabilidad de errores en el texto es únicamente del autor.

Finalmente, GRADE agradece el apoyo financiero brindado por la Fundación Ford, que permitió la realización del proyecto.

## INTRODUCCIÓN: LA CAPACIDAD DE NEGOCIACIÓN COMO CONDICIÓN DEL DESARROLLO

A partir de los años cincuenta el sistema económico internacional ha tendido hacia un incremento de la interdependencia entre naciones (Colaiacovo 1982). Entre otras razones, ese fenómeno se debe al aumento relativo de los flujos de comercio internacional y de inversiones productivas en el exterior. Ello es más cierto aún a inicios de la década de los noventa, cuando la economía mundial es cada vez más interdependiente y se ha demostrado que los países que han alcanzado un mayor grado de desarrollo son aquéllos que han seguido políticas basadas en una orientación "hacia fuera" antes que "hacia adentro"<sup>2</sup>.

Para que esa mayor interdependencia sea provechosa para los intereses nacionales, se requiere mecanismos idóneos en la interacción entre países. Uno de los mecanismos centrales a través de los cuales se conduce los procesos de interacción es la negociación internacional. En ese sentido, el potenciamiento de la capacidad de negociación —la cual puede ser entendida como el potencial para alcanzar aquellos objetivos nacionales que dependen de la interacción con otros países cuyos objetivos son similares o contradictorios con los propios— se convierte en un requisito ineludible para el desarrollo.

2. Ver Banco Mundial, World Development Report 1987. Nueva York: Oxford University Press, 1987. El quinto capítulo de dicho documento presenta un estudio para 41 países que corrobora esta afirmación.

En el caso de los países en desarrollo, resulta evidente que la mayor o menor capacidad de negociación en el ámbito de las relaciones económicas internacionales es un factor crítico en la determinación de las posibilidades y limitaciones de su desarrollo futuro, en tanto contribuye a proteger o favorecer sus intereses. El refuerzo de las habilidades negociadoras de un país "puede no sólo incrementar su capacidad de obtener determinados objetivos nacionales más allá de sus fronteras, sino que evidentemente fortalece su capacidad de resistir al interés o a los intereses de países que quieran de alguna manera limitar o restar al país sus potencialidades políticas o naturales" (García Bedoya 1981: p.63)<sup>3</sup>.

Aunque el poder de negociación de un país suele estar en función de su importancia en el escenario internacional —un país pequeño suele disponer de un poder de negociación reducido—, si el país administra adecuadamente sus intereses internacionales, automáticamente mejora su situación en el contexto mundial. Inclusive un país pequeño como el Perú puede alcanzar una amplia esfera de influencia a través de una serie de acciones que se van plasmando en la "multiplicación de su poder de negociación".

Según García Bedoya, para incrementar la capacidad de negociación es necesario contar con una visión de largo plazo, de modo que las acciones que se van realizando converjan hacia los objetivos mayores. Asimismo, recomienda contar con una metodología que permita concentrar la acción internacional: el tratamiento coordinado y en bloque de las diversas áreas en que un país negocia da coherencia y, como resultado, una mayor eficacia.

El desarrollo de la capacidad de negociación debe darse en los tres grandes ámbitos de acción internacional: las relaciones

3. Carlos Garda Bedoya, uno de los diplomáticos que le dio a la política exterior peruana una visión de futuro, hace énfasis en la importancia del desarrollo de la capacidad de negociación, señalando que "un país adquiere una dimensión de poder considerable en base al acrecentamiento de su capacidad de negociación internacional" (1981: p.63).

bilaterales, multilaterales y comunitarias. Las dos primeras utilizan en mayor medida la negociación internacional, por ser fundamentalmente conflictivas. La última está referida más bien a relaciones de convergencia de grupos de países, entre los cuales existe una red de intereses comunes<sup>4</sup>; sin embargo, el proceso de convergencia hacia esos intereses comunes también requiere de mecanismos de negociación. Esta tercera área —la comunitaria— es sumamente importante para un país como el Perú pues, "es muy distinto que un país como el nuestro, pequeño y sin una dimensión mundial significativa, [afrente solo] el enorme desafío que constituye enfrentarse con países mucho más poderosos, en términos del desarrollo. Para [ello se necesita] encontrar una política de grandes coaliciones" (García Bedoya 1981: p.127).

El conocimiento de los factores que afectan el éxito y el fracaso en los procesos de negociación es definitivamente crucial. Un primer aspecto a considerar es la claridad de objetivos del equipo negociador durante todo el proceso. Al respecto, el embajador argentino en el Brasil entre 1976 y 1981, Oscar Camilión, destaca la importancia de tal claridad y la necesidad de objetivos mínimos:

"Esta es la regla más importante de toda negociación, incluida la negociación diplomática. (...) La suerte de una negociación está determinada por la claridad del objetivo que se persigue, lo que de ninguna manera es algo sencillo.

El principal problema cuando se determina el objetivo de una negociación es la fijación de cual es el mínimo que se debe conseguir. La determinación de este objetivo de mínima es la principal garantía del éxito de un proceso negociador. Por el contrario, la ausencia de claridad en su fijación es la explicación de la mayor parte de fracasos" (Camilión 1987).

4. Ejemplos de foros a este nivel son el Pacto Andino o el SELA.

Del mismo modo, el análisis de los objetivos del agente con el que se negocia es clave para poder desarrollar exitosamente este tipo de negociaciones. Louis T. Wells Jr., profesor de la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard y consultor en negociaciones de inversión extranjera para diversos gobiernos de países en desarrollo, afirma:

"Mi experiencia trabajando para los gobiernos de países en desarrollo en sus negociaciones con inversionistas extranjeros sugiere que las causas de las dificultades en estos procesos descansan tanto en el lado del gobierno como del sector empresarial. En algunos casos, el gerente multinacional puede tomar medidas para evitar tales dificultades; en otros casos, al menos puede predecir cuando es que los problemas surgirán, de manera de estar listo para enfrentarlos. [...] Como en cualquier negociación, el primer requisito para el éxito reside en el entendimiento del punto de vista de la otra parte" (1977).

La información que un negociador maneja sobre la contraparte es también determinante en los resultados: en no pocas ocasiones el desconocimiento de los antecedentes de la otra parte ha provocado gestiones que aún antes de iniciarse ya estaban destinadas al fracaso. Un caso ilustrativo sobre este punto es el comentado por Stevan Dedijer en un artículo sobre la transferencia de tecnología y las empresas transnacionales<sup>5</sup>:

"Las penalidades que un país debe pagar como resultado de la pobre información sobre las empresas transnacionales quedan claramente ilustradas por las negociaciones que se llevaron a cabo a fines de los setentas entre la India y algunas corporaciones extranjeras. El objetivo

5. Dedijer, Stevan: 'Technology Transfer Intelligence and TNC's', en N.E.W.S.—Letter, No. 4, diciembre 1989; p.2.

de la India era conseguir que todas las firmas foráneas se adaptaran a la nueva legislación, que obligaba a una participación local de por lo menos 50% en las subsidiarias localizadas en su territorio, y acceso del socio hindú a la tecnología usada por la subsidiaria. Las negociaciones sobre el particular con dos de las más importantes firmas extranjeras, la IBM y la Coca Cola, fracasaron notoriamente. Ambas compañías suspendieron sus operaciones, y parece que esto fue extremadamente costoso para la India [...] Lo que aquí es interesante no es sólo el hecho que la India sobreestimó la fuerza de su posición negociadora (para ambas compañías el mercado hindú, a despecho de su enorme población, explica un porcentaje muy pequeño de las ventas mundiales), sino también que los negociadores hindúes desconocían aparentemente las políticas, prácticas y tradiciones de estas firmas..." (Dedijer 1989: p.2).

Otras veces, existe incapacidad para entablar correctamente un proceso de negociación por ignorarse las características de cada proceso específico. Es el caso, por ejemplo, de las relaciones entre el Perú y el Fondo Monetario Internacional, el cual es descrito por Claudio Herzka:

"Otro de los problemas más serios que el Perú ha tenido en sus relaciones con el FMI ha sido la falta de capacidad de negociar adecuadamente con dicha institución. Con algunas excepciones, solamente los directivos del Banco Central usualmente comprenden con claridad cuáles son las implicancias y los costos de entablar una negociación de esta naturaleza" (Herzka 1989: p.38).

Uno de los aspectos centrales es qué enfoque utilizar para encarar procesos de negociación internacional. Al respecto son ilustrativas las recomendaciones de Richard Nixon para mejorar las relaciones entre los Estados Unidos y China, luego de los sangrientos sucesos de Tiananmen:

"¿Qué se puede hacer para cicatrizar el desacuerdo? [...] La pregunta más complicada es quién da el primer paso. La respuesta es que si vamos a marchar juntos por el mismo camino, debemos tomar los pasos juntos. [...] Si Zhou Enlai no hubiera adoptado este enfoque en 1972, nunca habiéramos sido capaces de acordar el Comunicado de Shanghai (en el cual ambas naciones acordaron trabajar juntas hacia la plena normalización de sus relaciones diplomáticas). Decidimos disentir en los temas en los que nuestras diferencias eran irreconciliables e ir hacia adelante juntos en los principales temas que nos unían. Ahora necesitamos un enfoque similar" (Nixon 1989: p.21).

Inclusive las actitudes personales de que quienes se involucran en un proceso de negociación suelen ser decisivas. Ello se refleja en la siguiente anécdota, relacionada con las negociaciones comerciales entre Estados Unidos y Japón:

"Michael B. Smith, el delegado de Comercio de Estados Unidos, golpeó tan fuerte la mesa de la sala de negociación que rompió un vaso. El ha parado el trabajo de altos diplomáticos —algunas veces gritando violentamente— cuando sus posiciones no le satisfacían. Y una vez, para traer a casa un punto sobre importaciones textiles, Smith agarró a Bill Dollward, entonces jefe de negociaciones comerciales de Hong Kong, por el cuello y lo clavó contra la pared. Un ex oficial de comercio japonés dice de Smith: 'Nunca me gustó mucho su estilo'. Y no es difícil ver por qué. Smith no es sólo el representante comercial más rimbombante y agresivo, sino también el más efectivo negociador. Actuando como el "chico malo" del representante comercial Clayton K. Yeutter ("el chico bueno"), ha sido crucial en muchos de los principales acuerdos comerciales durante la década pasada" (Dryden 1988: p.23).

## **El estudio**

En las últimas tres décadas se ha producido una extensa literatura<sup>6</sup> referida a las posibilidades de incrementar la eficiencia en la conducción de los procesos de negociación internacional, resultado de la necesidad del perfeccionamiento de los sistemas de inteligencia económica para conducir las interrelaciones entre países. Producto de la revisión de dicha bibliografía es el concepto de negociación que se utilizará en esta investigación<sup>7</sup>:

Negociación es el arte de obtener un acuerdo entre dos o más partes, cada una de las cuales es interdependiente de la (s) otra (s) y desea maximizar su objetivo. A través del proceso de negociación, cada parte establece sus metas, entiende la naturaleza de la (s) meta (s) de la (s) otra (s) parte (s), identifica los problemas a ser resueltos, analiza el contexto social en el cual la negociación ocurre, y diseña una estrategia orientada a maximizar sus probabilidades de éxito. Un proceso de negociación se basa, fundamentalmente, en relaciones de compromiso y conflicto a partir del entendimiento de las partes de que éstas se encuentran en una situación superior trabajando juntos sobre un problema que haciéndolo por separado.

Esta es una manera de encarar las negociaciones distinta a la usual (basada en la confrontación de posiciones contrapuestas y donde los participantes buscan iniciar la negociación con una alternativa lo más extrema posible para luego ir cediendo con el único objeto que la negociación no se interrumpa). En cambio, el enfoque aquí utilizado enfrenta la negociación de acuerdo con los siguientes cuatro principios:

6. La bibliografía consignada al final de este libro incluye parte de esa producción.
7. Dicho concepto es una adaptación de la definición utilizada por el profesor David Kuechle a lo largo del curso *Managing Negotiations*, de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard.

- i) Separar las personas del problema.
- ii) Centrarse en los intereses, no en las posiciones.
- iii) Generar una serie de opciones antes de decidir qué hacer.
- iv) Insistir en que los resultados de la negociación se basen en algunos criterios objetivos.

Este enfoque, desarrollado en Fisher y Ury (1981), puede ser utilizado para encarar diferentes situaciones conflictivas, ya sea un divorcio, una huelga, el alquiler de una propiedad o un tratado de control de armas entre naciones.

En el caso del tema de esta investigación —la solución de conflictos en el campo económico de las relaciones internacionales—, este tipo de aproximación al proceso de la negociación es particularmente interesante por sus obvias ventajas en relación a una negociación de posiciones. En primer lugar, promueve que la solución del conflicto se centre en el real problema en disputa, incrementando las posibilidades de llegar a un acuerdo; además, lleva a que éste sea más duradero, en tanto se busca satisfacer los legítimos intereses de ambas partes. Por otro lado, es mucho más conveniente cuando se trata de una negociación que involucra a un gran número de partes, pues simplifica el proceso de toma de decisiones y acorta el tiempo requerido.

No obstante, lo más importante de este enfoque es que protege la relación entre las partes en disputa. En el terreno de las relaciones internacionales, las negociaciones se realizan en forma permanente con el fin de mantener lazos políticos, económicos, comerciales, culturales, sociales, etc. En la gran mayoría de estos contactos se asume que las partes buscan una relación permanente en el tiempo y que el trabajar conjuntamente sobre un problema implicará una solución superior a la unilateral; por ello, el privilegio que este enfoque le da a las relaciones entre las partes lo hace altamente conveniente.

El segundo paso en la investigación fue la aproximación inicial a la problemática peruana, que se hizo mediante una revisión de la escasa bibliografía existente. En el Perú casi no

existen trabajos sobre los procesos de negociación económica internacional, que permitan aprovechar la experiencia pasada (nacional y de otros países) para establecer mecanismos y modalidades apropiadas de negociación que eleven la capacidad de interacción del país. Esto hace que los negociadores peruanos estén constantemente en desventaja y se pierdan numerosas oportunidades de mejorar la posición nacional en el contexto internacional.

A partir del contraste de la información disponible con el enfoque arriba expuesto y de la valiosa información proporcionada por las entrevistas con especialistas en la materia—insumo básico para la investigación—, se ha logrado determinar los principales problemas que afectan la gestión del Perú en el área de las negociaciones económicas internacionales. Los resultados se presentan a continuación, en la primera sección del presente documento. Acto seguido, se pasa al desarrollo de los tres estudios de casos. Al final se incluyen tres apéndices: el primero se refiere a la organización institucional peruana para enfrentar las negociaciones económicas internacionales, el segundo contiene los cuestionarios empleados en las entrevistas, y el tercero propone algunas pautas generales para la utilización de casos de enseñanza.

## I. LOS PROBLEMAS PARA LA CONDUCCIÓN DE LAS NEGOCIACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES EN EL PERÚ

Las dificultades que enfrenta el Perú cuando debe intervenir en una negociación internacional de carácter económico son múltiples y atraviesan todas las etapas del proceso. Del mismo modo, existe consenso<sup>1</sup> en que la necesaria potenciación de la capacidad y la habilidad negociadora no ha ocurrido aún en el país a causa de los mismos problemas. A continuación se sintetizan éstas, agrupadas en siete temas: el sistema institucional, la orientación general, la capacidad individual, el equipo negociador, el diseño de la estrategia, la ejecución y la postnegociación.

### **El sistema institucional**

Uno de los principales problemas para encarar los procesos de negociación económica internacional en el Perú es lo deficiente de la coordinación institucional entre las diferentes organizaciones involucradas<sup>2</sup>. Este es un problema que reduce la eficiencia de la participación del sector público en todos los ámbitos de la estructura político—económica peruana<sup>3</sup>.

1. La información necesaria para elaborar esta sección fue esencialmente recogida a través de las entrevistas realizadas como parte de esta investigación, como ya fue explicado.
2. El detalle de la organización institucional peruana para el tratamiento de las negociaciones internacionales aparece en el Apéndice A.
3. Ver Giesecke (1985).

La mayoría de entrevistados concuerda en que existe una significativa **falta de coordinación** entre las distintas entidades que intervienen —o deben intervenir— en las negociaciones internacionales, resultado de un entorno organizativo no definido<sup>4</sup> y caracterizado por la profusión de instituciones (ver Apéndice A). Ello deviene en problemas prácticos como el frecuente desconocimiento de los negociadores peruanos de los parámetros hasta los cuales pueden avanzar en una negociación sin trasgredir el ámbito del resto de instituciones.

Ese hecho impide maximizar el uso de los recursos negociadores del país para potenciar el desarrollo nacional, pues las políticas relacionadas al sector externo no son diseñadas ni aplicadas con la coordinación suficiente para que las decisiones de carácter sectorial sean compatibles con los intereses nacionales<sup>5</sup>. Este problema es más grave en el actual contexto mundial, donde la mayoría de los problemas del campo de las negociaciones internacionales en los cuales el Perú debe centrar su acción no pueden ser adecuadamente solucionados desde una perspectiva unidisciplinaria o desde la óptica de una sola institución.

Un ejemplo de esa falta de coordinación institucional es lo ocurrido con las negociaciones internacionales para abrir nuevos mercados. En un debate organizado por el BCR, un funcionario público peruano afirmó que, "ante la generalizada descoordinación entre las diversas áreas del comercio exterior, es necesario ordenar el manejo del mismo, haciendo confluir los manejos financiero, arancelario y de desarrollo industrial (BCR 1985).

4. La falta de coordinación, como señala un entrevistado, se presenta aún en aquellos casos en los que ha existido "buena voluntad para hacerlo"; cita como ejemplo los diversos intentos realizados en el pasado para lograr que las operaciones de crédito público del exterior sean coordinadas adecuadamente por los sectores involucrados.
5. "... En muchos casos nuestra participación, o no se da, o es completamente marginal. En los pocos eventos donde se logra una presencia importante, ésta ocurre más por los conocimientos de algunas personas especializadas que por la existencia de un mecanismo organizado de preparación de la posición nacional" (Herzka 1981:p.36).

Igual percepción tienen los funcionarios de organizaciones extranjeras con experiencia en negociaciones con el Perú. Uno de ellos, representante del gobierno de un país desarrollado, mencionó el caso del Perú como ejemplo de un país "con un enorme problema de orden institucional para negociar", inclusive con estándares menores a los de otros países de la región<sup>6</sup>.

Como es evidente, ese comportamiento del sector público peruano lleva al descrédito en las negociaciones internacionales, lo cual impide negociar más efectivamente, toda vez que la otra parte no llega a tener, finalmente, un cabal entendimiento de los objetivos del Perú en ciertas materias específicas.

La falta de coordinación del sector público peruano genera una serie de problemas prácticos en los procesos de negociación. En primer lugar, la **duplicación de funciones**, consecuencia lógica de un sector público poco moderno que quiere cumplir una variedad de funciones, finalmente no concretadas por su ineficiencia. En la organización del sistema institucional para el comercio exterior, por ejemplo, participan el ICE, el BCR, el INP y los ministerios de Economía, Relaciones Exteriores, e Industria, Comercio Interno, Turismo e Integración—amén de otras instituciones—, sin una clara atribución de las respectivas áreas de competencia de cada sector.

6. Dicho funcionario mencionó el caso del jefe de un importante organismo peruano directamente vinculado al sector económico externo durante el presente gobierno, que viajó a su país para arreglar los asuntos referidos a la firma de un convenio bilateral. "Se trataba de una persona capaz y que desarrolló una buena negociación—dijo. Sin embargo, era evidente que no había coordinado con el resto de instituciones peruanas vinculadas al tema lo que él debía aceptar; ello se hizo patente cuando se puso en vigencia el convenio. Un delegado de nuestra Embajada fue a otra institución pública, en dónde recibió como respuesta: '¿Quién firmó esto?'. En el Perú ocurre con frecuencia que una institución desconoce lo que concertó la otra y, en el proceso de aclarar conceptos —labor que en la práctica desarrolla la contraparte extranjera, pues la coordinación interna resulta sumamente ineficiente y lenta—, las autoridades con las que se negoció el acuerdo original ya no están en el cargo, con lo cual todo vuelve a fojas cero".

La duplicación de funciones corre paralelamente a un problema originado también por la deficiente organización del sector público peruano: el **vacío de funciones** en algunas actividades, como es el caso del rol accesorio que, en apariencia, empiezan a tener algunas organizaciones cuando una nueva desempeña un papel en el mismo campo. Esto sucedió, por ejemplo, con la creación del ICE, que reformuló las atribuciones del resto de organizaciones vinculadas al comercio exterior: la poco clara asignación de funciones dificultó la participación de otras entidades como la Cancillería en el diseño de una política exterior global y coherente, una de cuyas piezas más importantes es la económica.

**El escaso grado de utilización del potencial de diferentes instituciones** es una de las consecuencias de la pobre coordinación en el sector público<sup>7</sup>. Tampoco se utilizan al máximo los recursos disponibles en el exterior: un ex—representante ante un organismo financiero internacional dice que durante todo el tiempo en que desempeñó su función, jamás recibió instrucciones precisas sobre los lineamientos de su gestión, pese a haberlas solicitado insistentemente.

Otro problema es la **lentitud de la burocracia peruana para el proceso de toma de decisiones**, lo que afecta aun más el proceso de coordinación. A esto se añade la **falta de flujos adecuados de información** entre entidades públicas y entre éstas y el sector privado: las comunicaciones son deficientes, impidiendo que se cuente con información apropiada en el momento oportuno, debilitando la posición negociadora del Perú<sup>8</sup>.

7. Los entrevistados citaron frecuentemente el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya experiencia y capacidad suelen ser subvaloradas (este problema se subsana parcialmente sólo cuando existen relaciones y contactos personales entre los funcionarios encargados de conducir la negociación).
8. Por ejemplo, la interacción entre el gobierno peruano y los organismos financieros multilaterales —el Banco Mundial, el BID o el FMI— se produce a través de varias entidades (BCR, MEF, Cancillería, Presidencia del Consejo de Ministros, ministerios de la producción, empresas estatales que conducen proyectos financiados por la banca internacional y hasta municipios). Es usual que un determinado organis-

A ello contribuyen no sólo la falta de coordinación sino también el excesivo celo que muchas entidades del sector público ponen a sus atribuciones, el cual, entre otras cosas, obstaculiza la información. Ello afecta considerablemente la posibilidad de los negociadores peruanos de contar con la información requerida para negociar adecuadamente<sup>9</sup>. En algunos casos, algunas entidades peruanas llegan al extremo de preferir compartir su información con las partes extranjeras antes que con las peruanas<sup>10</sup>.

Es frecuente que quienes negocian con el Perú aprovechen esta falta de coordinación y la incomunicación al interior del gobierno peruano. Los acreedores externos, por ejemplo, suelen obtener una mejor posición negociadora nada más conversando previamente con diferentes funcionarios públicos, obteniendo así una visión global de las diferentes posiciones existentes en el gobierno, afirmando su posición negociadora.

Un problema adicional, en parte derivado de los anteriores, es la voluntad de algunas instituciones de **conducir las negociaciones por su cuenta**, tratando de actuar de la manera más independiente posible con respecto a las otras organizaciones del sector público. Un funcionario de una importante organización financiera del Estado afirma que ésta prefiere negociar al margen del Ministerio de Economía y Finanzas, que sólo es convocado como fiscalizador de los resultados de la negociación una vez concluida ésta. Evidentemente, ello afecta la capacidad de negociación del gobierno peruano en su conjunto.

Todo lo anterior también incide directamente en un fenómeno que en muchos casos marca la diferencia entre la capacidad de

mo multilateral envíe una comunicación al gobierno peruano con copia para diversas instituciones, cada una de las cuales envía su propia respuesta, no siempre coherente con las demás.

9. Este problema se analizará en detalle más adelante.

10. En las entrevistas se supo del caso de una importante negociación con un organismo financiero internacional durante la década pasada, en la cual los negociadores extranjeros contaban con información estadística proporcionada por una dependencia pública que, previamente, la había negado a los negociadores peruanos.

negociación externa del Perú y la de las contrapartes extranjeras. Se trata de la enorme **incapacidad para acumular experiencias**, factor que afecta la organización y transmisión sistemática de la información obtenida en negociaciones pasadas a los futuros negociadores.

En resumen, el principal factor que hace inadecuado el sistema institucional peruano para la potenciación de la capacidad de negociación del país en el terreno de las relaciones económicas internacionales, es que **las áreas de competencia de cada entidad del sector público no están claramente especificadas**. Ello impide que el Perú aproveche las evidentes ventajas que otorga una acción coordinada y coherente en las negociaciones. El problema se agrava porque no se cuenta con una burocracia con la agilidad y fluidez necesarias para la toma de decisiones en este tipo de procesos.

La confusión imperante en las áreas de competencia origina que cada entidad encare los procesos de negociación según su propio punto de vista, en desmedro de las prioridades y objetivos del resto de organismos del sector público. Como se verá más adelante, el establecimiento de prioridades es uno de los componentes más importantes para encarar todo proceso de negociación; al no contarse con un norte común, el país ve declinar ostensiblemente su capacidad de negociación.

El desorden en la participación de las entidades del sector público complica, por otra parte, la intervención del sector privado en los procesos de negociación. Varios entrevistados señalan que se carece de mecanismos que permitan a las personas o instituciones privadas interesadas en los resultados de un proceso (porque éste los beneficia o perjudica) participar, por ejemplo, en el establecimiento de los objetivos de la negociación, produciendo en muchos casos una serie de descoordinaciones<sup>11</sup>.

11. Este fenómeno es especialmente destacado por los entrevistados cuya actividad profesional se desarrolla en actividades económicas, financieras y comerciales

Uno de los entrevistados sostuvo que si bien en el sector público se reconoce la importancia de involucrar al sector privado en las negociaciones internacionales<sup>12</sup>, la participación de éste casi nunca llega a concretarse. La carencia de mecanismos ordenados para promover la intervención privada en las negociaciones abre la posibilidad a situaciones y prácticas deshonestas.

Como ya se dijo, las descoordinaciones entre las entidades del sector público suelen resolverse en la práctica mediante gestiones personales antes que funcionales. Buena parte de los entrevistados afirma que uno de los factores que minimiza las descoordinaciones y que, en consecuencia, mejora las posibilidades de éxito en la negociación, es la existencia de relaciones personales previas al inicio de ésta. Esta coordinación informal está determinada por las propias "culturas institucionales" y las peculiaridades de los organismos públicos: son conocidas las dificultades de coordinación entre el BCR y el INP —dadas las diferentes ópticas económicas que caracterizan a cada una—, mientras que la Cancillería parece ser una institución que facilita los contactos personales, gracias al hecho de tener funcionarios de carrera.

Un tema que también se discutió con los entrevistados fue el de las formas de superar el problema. Fuera del objetivo mayor de reestructurar el sector público haciéndolo sustancialmente más eficiente, se planteó la asignación de las funciones de coordinación de las acciones en los distintos sectores a una organización que brinde una visión común y coherente de la posición peruana en el campo de las relaciones económicas internacionales al resto

vinculadas al sector externo, quienes destacan la falta de un interlocutor válido entre el Estado y las organizaciones gremiales. Al respecto, se mencionó como ejemplo la negociación a propósito del *impasse* entre el Perú y Estados Unidos por las exportaciones textiles. Este fue uno de los criterios por los que se seleccionó a esta experiencia como un caso de estudio para esta investigación.

12. En el transcurso de una mesa redonda sobre el tema realizada entre funcionarios públicos, "se planteó que para llevar a cabo las negociaciones internacionales era necesario no sólo contar con el respaldo del sector empresarial privado sino también incluirlo en las delegaciones que participan representando al país..." (BCR 1985: p.65).

del sector público. La mayoría mostró su acuerdo con este planteamiento, señalando que tal organización debería racionalizar la interacción entre instituciones sin significar un nuevo marco legal, el cual puede no resultar operativo en la práctica<sup>13</sup>.

En efecto, muy pocos se inclinan por la creación de una nueva organización; una posibilidad sería, en todo caso, crear instancias de coordinación intersectorial que tomen decisiones en materias específicas<sup>14</sup>. Se planteó también que una organización ya existente podría efectuar la coordinación general de las negociaciones, a través, por ejemplo, del desarrollo de tareas básicas como la evaluación de la coherencia en el establecimiento de prioridades de los distintos sectores del gobierno. Muchos de los entrevistados consideraron que se trata de una tarea que bien podría ser asumida de una manera más agresiva por el Ministerio de Relaciones Exteriores, dados los roles que le competen.

### **La orientación general**

Un segundo gran grupo de problemas gira alrededor de la carencia de lineamientos de acción claros que se desprendan de los objetivos nacionales en materia de política exterior, señalando prioridades específicas para todos los sectores. Claudio Herzka señala sobre el particular que:

"...tanto en el Ministerio de Relaciones Exteriores como en el sector administrativo de comercio, la preparación

13. Al respecto, un funcionario público recordó que las negociaciones internacionales tiene "una trascendencia tal que en algunos países su marco institucional es el de un Ministerio", añadiendo que "en el Perú se está planteando, eventualmente, la creación de un viceministerio de negociaciones" (BCR 1985: p.53).
14. La reciente ley de Comercio Exterior contempla la creación de un Consejo de esa naturaleza. Sin embargo, tal decisión ha merecido una serie de críticas por la poca operatividad de una organización de ese tipo (Véase, por ejemplo, Perú Económico: "Instituto de Comercio Exterior: El fracaso de una ¿buena? intención", vol. XII, No. 9, setiembre 1989), aunque también hay quienes apoyan una decisión en tal sentido (ver, por ejemplo, BCR 1985: p.65). Otra experiencia reciente es la del Consejo Nacional de la Deuda Externa.

de los estudios básicos que permitan sustentar posiciones coherentes deja mucho que desear. Por más habilidad negociadora que se tenga es imposible tentar logros importantes si no se cuenta con una visión de largo plazo dentro de la cual enmarcar una acción específica, y un claro planteamiento de los objetivos, fines y medios de cada negociación individual" (1981: p.36).

Entre los principales factores que limitan o potencian la capacidad negociadora de un país está la precisión con que se definen políticas de carácter sectorial sustentadas en un modelo general de política exterior. Precisamente, la falta de un plan general adecuadamente transmitido a todo el sector público (es decir, que sea operativo en la práctica para la toma de decisiones sectoriales) ha debilitado significativamente la capacidad de negociación peruana. Por esta razón, las negociaciones que el Perú lleva a cabo suelen presentar divergencias; el país no está en capacidad de ligar la búsqueda de objetivos principales con la obtención de objetivos secundarios.

El resultado práctico es la permanente improvisación en las negociaciones internacionales. Es frecuente que los negociadores peruanos se vean obligados a establecer los objetivos de las negociaciones únicamente en base a los criterios de su institución y hasta en ciertos casos, en función de su propio entendimiento personal de lo que es el interés nacional<sup>15</sup>.

En tal sentido se pronunció la mayoría de entrevistados, señalando la importancia de contar con un plan general que sustente la coherencia de todas las negociaciones y defina una inserción específica del Perú en el contexto económico internacional. Un funcionario con una larga carrera profesional en el manejo financiero del Estado señaló que "todo lo que se pueda hacer en materia de potenciar la capacidad de negociación es secundario,

15. Un entrevistado con amplia experiencia en la relación del Perú con los organismos financieros internacionales afirmó que, "generalmente, a los negociadores peruanos se les dice que el objetivo es 'hacer lo mejor que puedas'".

comparado con la importancia que tiene la existencia de un verdadero plan de desarrollo. Sin un plan de referencia, es prácticamente imposible desarrollar buenas negociaciones".

Además, es necesario contar con un adecuado manejo de la política interna, que permita negociar en el exterior sobre una mejor base: de lo contrario, se reduce considerablemente el margen de acción. En ese sentido, varios entrevistados sostuvieron que el fracaso de la política interna durante el gobierno aprista ha debilitado sustancialmente la capacidad de negociación peruana.

La falta de un plan que oriente las negociaciones genera tres problemas adicionales, el primero de los cuales es la carencia de una visión de futuro que otorgue racionalidad en el tiempo a las negociaciones, enlazando los objetivos de corto y largo plazo. El segundo es la poca costumbre del país para negociar en el exterior, motivo por el cual el Perú casi nunca toma la iniciativa, tratando de mejorar su posición negociadora. Uno de los entrevistados mencionó que "el Perú negocia poco, deja pasar las cosas, le falta agresividad. Recién sale a negociar cuando no queda otra alternativa, cuando si no se negocia se pierde".

En gran parte, esa apatía obedece a la falta de un sistema de prioridades nacionales en materia de política exterior, resultado de la carencia de un plan general operativo. Es frecuente que las negociaciones del Perú se hagan por presiones de las otras partes antes que como resultado de una estrategia propia. Como señala un entrevistado, en el Perú aún no hay conciencia de la importancia de desarrollar la capacidad de negociación.

El tercer problema es que, sin un plan claramente definido, es frecuente la interferencia política en los procesos de negociación. Un entrevistado relató el caso de una negociación con un acreedor externo que fue acelerada en sus plazos —cuando esto no era lo que más le convenía al Perú en términos de la estrategia específica de negociación— únicamente porque el Ministro de turno requería mejorar su imagen, para lo cual debía realizar una

conferencia de prensa anunciando el convenio "para el próximo viernes".

### **La capacidad individual**

Debido a la escasa coordinación en el sector público peruano para encarar los procesos de negociación y a la falta de un plan que proporcione un sistema de prioridades en las negociaciones, mucho de lo que en la práctica se obtiene en estos procesos depende de la capacidad individual de los negociadores. Por ello es importante observar lo que ocurre en términos de la aptitud y capacidad de los funcionarios públicos peruanos (de carrera) para enfrentar eficazmente los procesos de negociación.

Un estudio sobre el particular<sup>16</sup> señala que existe una serie de deficiencias en la formación de los funcionarios vinculados a la gestión internacional del Estado peruano. Destacan dos de carácter general: el primero es la desvinculación entre la formación académica recibida y el quehacer práctico del profesional; el segundo, un énfasis unidisciplinario en la formación académica, en detrimento de una preparación multidisciplinaria. Estas dos deficiencias se reflejan en seis problemas concretos<sup>17</sup>:

- i) Inadecuado entendimiento del sistema institucional internacional y de su evolución.
- ii) Insuficiente información acerca del marco institucional interno de países vinculados al Perú.
- iii) Pobre conocimiento de la estructura institucional peruana.
- iv) Escasa comprensión de la realidad peruana como factor condicionante en el diseño de políticas en el área de las relaciones internacionales.

16. Ver: Abugattás, Alvarez, Castagnola y Kafka (1987).

17. Los mismo fueron determinados en la investigación antes citada a partir de una serie de entrevistas a funcionarios de diferentes instituciones públicas y privadas vinculadas a las relaciones internacionales del Perú, en diferentes niveles jerárquicos.

- v) Insuficiente formación de funcionarios en áreas en las cuales es imprescindible tener conocimientos especializados.
- vi) Carencia de instrumentos para la toma de decisiones y el apoyo a la gestión internacional del Estado, sobre todo en seis áreas específicas: negociación, gerencia, manejo del entorno externo, informática, presentación de informes e idiomas<sup>18</sup>.

Las conclusiones del citado estudio son confirmadas aquí: a través de las entrevistas se ha detectado que se requiere un mayor acceso a técnicas negociadoras, de modo que se disponga de una variedad de enfoques para la negociación. El desconocimiento de estas técnicas genera la ya discutida dificultad para delinear una estrategia que se adecúe a los objetivos buscados. Hay consenso entre los entrevistados con respecto a la necesidad de fortalecer la capacidad negociadora del Perú a través del establecimiento de programas de perfeccionamiento en negociaciones económicas internacionales, para subsanar ese problema.

Un factor que también atenta contra la formación de cuadros especializados en la gestión externa es la elevada rotación de los altos funcionarios en el sector público peruano, lo que impide que la experiencia ganada por un negociador pueda ser aplicada por este mismo en un proceso posterior.

### **El equipo negociador**

Un cuarto problema detectado, referido al rol de los equipos en los procesos de negociación, es la conformación de los equipos

18. En relación a este último aspecto, y especialmente con respecto al tema de la participación de los funcionarios en los procesos de negociación, el informe mencionado sostenía que "el Perú carece de especialistas capaces de diseñar y desarrollar estrategias y técnicas de negociación. Esta deficiencia constituye una gran desventaja en todos los procesos de negociación que el Perú tiene que enfrentar, al enviar sólo a especialistas en el tema en discusión, que no necesariamente están en capacidad de desarrollar estrategias adecuadas de negociación" (Abugattás, Alvarez, Castagnola y Kafka 1987: p.18).

negociadores no siempre responde a las necesidades específicas del proceso a desarrollar. Varios de los enfoques sobre estrategias negociadoras enfatizan la importancia de la adecuada estructuración del equipo negociador, la cual permite alcanzar una mayor especialización en los diversos aspectos a negociar y una distribución acertada de los diversos roles y tareas desempeñados en el proceso negociador<sup>19</sup>.

Como señalan algunos entrevistados, en el Perú no existe mayor experiencia en trabajo de equipo en una negociación. Por ello, las negociaciones económicas internacionales suelen estar marcadas por la individualidad antes que por el trabajo de grupo. Ello obedece a varias razones, como la falta de recursos humanos para conformar un buen equipo, la ausencia de una estrategia general que proporcione un lenguaje común a funcionarios de diferentes instituciones (dificultando la interacción en todas las etapas de la negociación) y de una estrategia específica que oriente la negociación<sup>20</sup>, y la discontinuidad de los negociadores en sus funciones<sup>21</sup>.

Un aspecto que merece destacarse es la distribución de los roles y la organización dentro del equipo negociador. Al respecto, una de las conclusiones que se extraen de las entrevistas es que la conformación de los equipos obedece, antes que al cumplimiento de tareas específicas —como es recomendable—, a la voluntad de incluir a representantes de diversos sectores del aparato estatal o, eventualmente, del sector privado.

En relación a lo anterior está el problema de la jefatura del equipo negociador, rol neurálgico en tanto debe coordinar todas

19. En este sentido, los textos de negociación proponen una serie de temas tales como la selección y organización del equipo, el número recomendable de negociadores, el control del grupo, la posibilidad de cambiar a algunos miembros del equipo en el transcurso de la negociación, el rol del líder, etc. (ver, por ejemplo, Scott 1981).
20. Con frecuencia las divergencias más importantes no se dan entre la parte peruana y la extranjera, sino entre los propios miembros del equipo nacional.
21. Un entorno donde las coordinaciones son sumamente complicadas impide acumular experiencias pasadas no sólo con respecto a los resultados de la negociación sino, también, en relación al desempeño del propio equipo negociador.

las etapas de la negociación, asignar roles, analizar las distintas alternativas y estrategias, cambiar los objetivos y tácticas en cualquier momento de la negociación y, finalmente, tomar las decisiones en última instancia. En el caso peruano, muchas veces se presentan dificultades en la designación, toda vez que, como se dijo, los miembros de los equipos suelen ser nombrados como representantes de instituciones con un rango jerárquico similar. Por esta razón, muchas veces no se nombra un jefe, lo cual genera serios problemas en los procesos de negociación.

### **El diseño de la estrategia**

Otro de los fenómenos que impide potenciar la capacidad negociadora del Perú es que la preparación de la negociación, incluyendo el diseño mismo de la estrategia, presenta varias deficiencias. En gran parte, ello obedece a la ya señalada pésima coordinación intersectorial en el sector público y a la ausencia de una orientación general que proporcione pautas claras para establecer prioridades y objetivos.

Los entrevistados le otorgan a este aspecto una importancia decisiva. Interrogados sobre si ellos consideraban que un buen negociador debía jugar bien al ajedrez o al poker, la mayoría coincidió en que resultaría muy provechoso tener ambas cualidades, pero la más importante era la de ser un buen ajedrecista, haciendo alusión a la necesidad de preparar cuidadosamente una negociación. Sin embargo, algunos dijeron que, ante las enormes dificultades institucionales del entorno peruano para desarrollar una negociación adecuada, era sumamente importante que los negociadores estuvieran dispuestos a arriesgar y a decidir ante situaciones en las que no se contara con información completa.

Las razones por las que el diseño de la estrategia no se hace a cabalidad son las ya mencionadas: la falta de un plan general, que lleva a que el Perú muestre constantes marchas y contramarchas en su posición durante las negociaciones; las descoordinaciones del sector público, que impiden un uso óptimo de los recursos

disponibles; el poco incremento de la capacidad analítica en ciertos temas prioritarios para el desarrollo futuro peruano; la escasa experiencia en este tipo de procesos; la falta de un conocimiento adecuado de las técnicas de negociación y del proceso de toma de decisiones de la contraparte negociadora; y, finalmente, la carencia de la información necesaria para el diseño de la estrategia.

Este último punto reviste particular importancia. La mayoría de los entrevistados coincidió en que la falta de un flujo de información completo y oportuno sobre el problema a tratar y la situación a enfrentar, constituye un grave impedimento en los procesos de negociación. En efecto, la adecuada recolección de información permite tener un buen fundamento para el análisis y planeamiento de la negociación, y en consecuencia un mayor grado de certidumbre en las decisiones posteriores, evitando así caer en peligrosas improvisaciones.

Por lo general, la información que se requiere está referida a los antecedentes de la negociación, los objetivos nacionales en el tema, la identificación de las partes que intervendrán en la negociación, su poder relativo y sus objetivos (categorizados en función de su grado de importancia y su nivel de compatibilidad o conflicto)<sup>22</sup>. Es necesaria también una identificación y una evaluación de las alternativas de acción<sup>23</sup>.

No siempre es fácil obtener la información requerida, lo cual es más o menos grave según el tipo de negociación de que se trate, de la experiencia que se tenga en negociaciones pasadas con la misma contraparte, y de la capacidad institucional para transmitirla. En ese sentido, los entrevistados manifestaron que el Perú requiere avanzar considerablemente en todos los aspectos ligados a la recolección de la información, señalándose la necesidad

22. Frecuentemente, esta tarea puede requerir la confección de *dossiers* de las personas que estarán encargadas de conducir las negociaciones.

23. Estas ideas son extraídas de las clases dictadas por el profesor de la Universidad de Harvard, David Kuechle.

de diseñar sistemas de información útiles para el establecimiento de los objetivos de las negociaciones y de las estrategias para alcanzarlos.

### **La ejecución**

Es evidente que muchos de los problemas hasta aquí mencionados inciden negativamente en la capacidad de ejecutar eficazmente una negociación. Esta etapa, en la cual se da finalmente la interacción con la contraparte negociadora, es donde se hacen evidentes todas las deficiencias previas.

Para desarrollar correctamente una negociación se requieren dos tareas preliminares: primero, precisar los objetivos que se persiguen; segundo, establecer una estrategia que, realistamente, apunte a la obtención de dichos objetivos. Pero, a partir del momento en que se inicia la negociación, los negociadores deben contar principalmente con su conocimiento y experiencia en técnicas de negociación para el desarrollo adecuado del plan.

En el Perú no se utiliza correctamente estos mecanismos, como sí ocurre en otros países de la región. Brasil, por ejemplo, suele elaborar una cartilla de instrucciones para sus representantes en reuniones donde se negocian aspectos económicos, financieros y comerciales. Ese documento, estrictamente confidencial, incluye los antecedentes generales, el contexto en el que se desarrollarán las negociaciones, las orientaciones generales para la delegación y las instrucciones sobre la posición a adoptar en cada tema a discutir. En este último punto, se señala con precisión la posición del gobierno sobre cada tema, así como el margen de autonomía con que cuenta el negociador: un aspecto vital para un negociador es saber hasta dónde puede ceder y avanzar, y en qué momento debe recabar otra vez instrucciones de los mandos jerárquicos superiores.

Por otro lado, es primordial que los objetivos y la estrategia de la negociación tengan el aval de las principales autoridades

internas. Por ejemplo, entre los principales problemas que suelen presentarse para negociar con el FMI está el que, en muchos casos, las autoridades peruanas no han negociado previamente los objetivos con los niveles internos correspondientes —por ejemplo, el Consejo de Ministros.

Un grupo de entrevistados destacó que, cuando se interactúa con la contraparte negociadora, es importante dar la impresión a quien está al otro lado de la mesa de que se tiene capacidad y poder de decisión. Al respecto, un entrevistado recordó que durante el gobierno de Alan García ha sido casi imposible conducir una negociación sin que la otra parte trate de asegurarse de la conformidad del Presidente con los planteamientos de los funcionarios peruanos, inclusive de aquéllos con un nivel jerárquico suficiente para tomar decisiones fundamentales<sup>24</sup>. Este fenómeno resulta altamente pernicioso para el correcto desarrollo de una negociación.

Las tácticas a seguir son un factor central en los procesos de negociación. Si bien la mayoría de los entrevistados coincidió en que el punto central para maximizar las posibilidades de éxito en una negociación radica en la etapa de preparación, también hubo coincidencia en que, sobre la base de un buen plan, las tácticas a desarrollar durante la ejecución de la negociación pueden ser determinantes<sup>25</sup>. Es por ello que entre las características más

24. Por ejemplo, durante las reuniones que el entonces ministro de Economía y Finanzas, Abel Salinas, sostuvo en Berlín con los representantes de los organismos financieros buscando recursos externos para financiar las drásticas medidas económicas de setiembre de 1988, el vice—presidente para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, S. Sahid Husain, interrogó con insistencia al ministro Salinas sobre el asunto, como consta en las minutas de las reuniones:

"El Vice—Presidente del Banco Mundial responde que no puede asegurar nada (...). Para comenzar, se necesita establecer credibilidad. Aunque les felicitamos por las valientes medidas económicas tomadas, no estamos seguros que el Presidente Alan García esté detrás de ellas. (...) El Vice—Presidente (del BM) se pregunta si, como todas las medias anteriores, éstas tienen el apoyo del Presidente (del Perú)" (Tomado de: Kisic y Ruiz 1989: p.78).

25. A partir del conjunto de entrevistas desarrolladas, es posible afirmar que los factores de éxito en una negociación responden a la siguiente proporción: preparación 60%, estrategia 30%, tácticas 10%.

importantes de un buen negociador está la capacidad de tomar decisiones extremas, como, por ejemplo, el que una negociación no se concrete o que se llegue a un punto de no acuerdo. Es obvio que para ello requiere de un plan previo que lo oriente y dé autonomía suficiente para asumir riesgos por cuenta propia.

Existen muchos detalles tácticos que merecen considerarse. Varios entrevistados mencionaron la importancia que tiene el lugar donde se llevará a cabo la negociación. Para el caso de acuerdos con organismos financieros internacionales como el FMI, por ejemplo, se recomienda que las negociaciones se hagan en el propio país y no en Washington. Según un entrevistado, "dado que este tipo de negociaciones involucra también una negociación con las instancias políticas y sociales internas, es importante hacerle sentir a la parte extranjera el ambiente nacional"<sup>26</sup>.

En general, el uso adecuado de las tácticas durante las negociaciones está bastante ligado a la capacidad individual de los conductores de la negociación. Para ello se requiere, en primer lugar, que el negociador está plenamente convencido de que su posición es correcta, viable y cuenta con respaldo interno. Recién después viene la etapa de convencer a la otra parte, que corresponde a la ejecución de la negociación. Señalan algunos negociadores peruanos que si se invierte el orden y, por ejemplo, se invita a la contraparte al diseño del plan, las posibilidades de éxito se reducen considerablemente.

26. Ello sucedió, por ejemplo, durante la negociación para un programa de estabilización con el FMI en 1978. En momentos en que se discutía en torno al déficit fiscal buscado para el período que abarcaría el acuerdo, ocurría en las calles de Lima una manifestación del sindicato de maestros demandando aumento de remuneraciones. Apenas uno de los negociadores peruanos se enteró de ello, coordinó con la policía para que desviarán a los manifestantes hacia las inmediaciones del local donde se negociaba con los funcionarios del FMI. Ello, en opinión de uno de los negociadores, ayudó a que el resultado final de la negociación se acercara a los objetivos de la parte peruana.

Por esa razón es que se requiere nombrar a personas que, por sus especiales cualidades personales, puedan desarrollar una serie de tácticas de apoyo al manejo específico de las sesiones de negociación, en aspectos como la determinación de las diferencias que existen con la contraparte negociadora y la planificación cuidadosa de la reunión, de manera que los integrantes de la otra parte que están más cercanos a la propia posición tengan un rol protagónico. Según un entrevistado, es importante que en el transcurso de las negociaciones, "las personas correctas hagan las preguntas correctas; todo debe estar planificado, incluido el diálogo entre las partes: cuando hay excesiva facilidad para el diálogo espontáneo, se abre la posibilidad de que la discusión se encamine por temas o aspectos que no conviene tocar".

Sin embargo, lo más probable es que las situaciones inciertas se presenten a pesar de la planificación; de ahí la necesidad de la destreza personal para encaminar la reunión hacia la consecución de los propios objetivos. Una anécdota muy sugerente relata que cierta vez, cuando un grupo de funcionarios peruanos negociaba con los representantes de un importante acreedor japonés, se produjeron varias discusiones entre los japoneses. Es conocida la costumbre de los equipos negociadores del Japón de discutir en medio de una negociación sus puntos de vista en su propio idioma, suponiendo que en el otro equipo nadie entiende lo que se está hablando. En medio de una de esas discusiones, un negociador peruano los interrumpió y, dirigiéndose a uno de los funcionarios japoneses, le dijo en inglés: "Usted tiene la razón". La reacción de los japoneses fue de desconcierto; atinando uno de ellos a preguntarle si sabía japonés, el negociador peruano respondió mintiendo: "un poquito". Obviamente, los japoneses fueron de ahí en adelante mucho más cuidadosos con su rival.

Un último requisito que no puede dejar de cumplir un negociador durante la etapa de ejecución de los procesos de negociación es el desarrollo de una clara percepción de los cambios que se van dando a medida que transcurren las tratativas, con el fin de poder introducir correcciones y modificaciones a la estrategia original.

## **La post-negociación**

Es común pensar que los procesos de negociación culminan cuando las partes llegan a un acuerdo. Esta errada percepción impide aprovechar los beneficios potenciales que toda negociación implica en términos de las negociaciones futuras, si es que se evalúa y aprovecha correctamente la experiencia, tanto en los aspectos técnicos como para los detalles formales de las sesiones. Ello es cierto no sólo en el caso de negociaciones periódicas con un agente externo (como puede ser el caso de los organismos multilaterales), sino también en el caso de negociaciones específicas, que pueden no volverse a repetir.

En el Perú, según la mayoría de entrevistados, la evaluación de la negociación se limita por lo general a un reporte oficial al órgano jerárquico superior de los resultados obtenidos. Sólo en contadas ocasiones se realiza un proceso de revisión posterior, pero incluso en esos casos la labor no es exhaustiva. Generalmente, la negociación es sólo evaluada durante el proceso: una vez finalizado éste, finaliza también la evaluación. Asimismo, la adecuada promoción de los resultados de la negociación y el seguimiento de los acuerdos alcanzados (lo que permite aprovecharlos al máximo) suele presentar también varias deficiencias: una importante cantidad de acuerdos no han podido ser aprovechados debido a una inadecuada difusión de los mismos entre los sectores interesados.

En general, la mayoría de entrevistados apunta a la necesidad de diseñar mecanismos que permitan una evaluación más exhaustiva de los procesos de negociación realizados, tanto en los aspectos técnicos como en los formales. Es necesario evaluar el desarrollo de las sesiones de negociación, la estrategia escogida a la luz de lo que en realidad ocurrió y los objetivos logrados. Asimismo, se sostuvo que los resultados de la evaluación debían recogerse en reportes que pasarían a formar parte de un banco de datos centralizado sobre los procesos de negociación económica internacional del Perú para el uso de futuros negociadores, tanto públicos como privados.

Un paso decisivo para la superación de los problemas hasta aquí planteados es el desarrollo de la capacidad negociadora del país a través de la formación de cuadros profesionales especializados e idóneos. La elaboración de material pedagógico apropiado cobra así singular importancia. Tal es uno de los objetivos de este documento: brindar a quienes se están preparando para enfrentar los procesos de negociación como representantes peruanos la posibilidad de una discusión académica de casos. En lo que sigue se presentan tres estudios de casos, como un aporte inicial a una labor que no debe detenerse.

## II. ESTUDIOS DE CASO

### A. NEGOCIACIÓN ENTRE EL PERÚ Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL SOBRE UN PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN<sup>1</sup>

En 1975, la Economía peruana se encontraba en una etapa crítica, luego de la aplicación de una política económica que, entre otros errores, subestimó los riesgos que implicaba el endeudarse vertiginosamente al país. Gradualmente, el Perú empezó a enfrentar un aumento de la tasa de inflación, una significativa pérdida de reservas internacionales y un decrecimiento del PBI.

Buscando salir de la crisis fueron aplicados una serie de programas de estabilización, el primero de los cuales se inició a mediados de 1975. Consistió principalmente en reajustes en los precios controlados, recortes presupuestales y disminución del crédito al sector público. Paralelamente, se produjo la destitución del Presidente de la República, el general Juan Velasco Alvarado, asumiendo el cargo el general Francisco Morales Bermúdez. El nuevo gabinete ministerial incluyó a un civil en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Dr. Luis Barúa Castañeda, quien decretó la primera devaluación (16%) después de ocho años de

1. Este caso ha sido elaborado para ser discutido en clase con fines educativos. No pretende opinar sobre el adecuado o inadecuado manejo de la negociación ni ofrecer un estudio exhaustivo de la situación que se describe.

tipo de cambio fijo en S/.38.70, unificando además la tasa de cambio para el dólar giro y el certificado. Pese a las correcciones, la inflación en 1975 fue de 23.6%.

Entre febrero y marzo de 1976 se aplicó un segundo conjunto de medidas, que consistió en nuevos ajustes de precios, recortes presupuestales, eliminación de subsidios e incremento de impuestos. Sin embargo, el esfuerzo resultó insuficiente para la magnitud de la crisis: en junio el gobierno tuvo que aplicar nuevas y más drásticas medidas en respuesta a la pérdida de reservas. Con el fin de cerrar la brecha externa, se devaluó 44% y, a los tres meses, se adoptó un sistema de minidevaluaciones. Asimismo, fueron elevadas las tasas de interés.

Buscando financiamiento para el déficit proyectado en la balanza de pagos, el gobierno trató de refinanciar la deuda externa con la banca privada. Tradicionalmente, cuando una Economía registraba un desequilibrio externo similar al que por entonces sufría el Perú, suscribía un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), sobre la base de un programa de ajuste con metas específicas. Ello le daba acceso a recursos del FMI y servía de aval para recurrir a otras fuentes multilaterales y privadas. Sin embargo, después de algunas conversaciones preliminares con representantes de dicho organismo, el gobierno decidió no aplicar un programa de ajuste tan drástico como el recomendado por el Fondo, suspendiéndose las conversaciones.

No obstante, en una actitud sin precedentes, los bancos privados aceptaron prestar US\$400 millones al Perú sin la intervención del FMI. Con ese fin, acordaron con el gobierno peruano un programa de estabilización más flexible, cuyo cumplimiento sería supervisado por un comité al mando del Citibank. El gobierno se comprometió a devaluar en más de 40%, elevar los precios de los productos sujetos a control, eliminar buena parte de los subsidios y efectuar algunos recortes presupuestales de menor cuantía. El primer desembolso fue de US\$200 millones, al inicio del programa; el resto sería entregado en función al cumplimiento de las metas trazadas.

La inusual actitud de la banca privada respondía a la voluntad de evitar la posibilidad de una cesación unilateral de pagos de parte del Perú, que podría haber propiciado una reacción en cadena de otros países también en dificultades. Además, le interesaba a la banca internacional la consolidación del general Francisco Morales Bermúdez en la Presidencia, sobre todo cuando éste había expresado su voluntad de cumplir los compromisos contraídos con el sistema financiero internacional.

Sin embargo, pese a las correcciones, en 1976 se amplió la brecha fiscal y se produjo un agudo deterioro de la balanza de pagos. La inflación llegó a 45%, las reservas se hicieron negativas (cayendo de US\$115 millones en 1975 a —US\$752 millones en 1976) y el PBI disminuyó en 3%. Aunque el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos fue 30% menor al del año anterior, ello no significó un alivio financiero, debido a la contracción en el flujo de capitales a largo plazo. Por otra parte, la austeridad en el gasto público no se hizo extensiva a las Fuerzas Armadas: la Fuerza Aérea adquirió aviones Sukhoi de la Unión Soviética por un valor de US\$250 millones, monto superior al prestado por la banca privada.

En febrero de 1977, ante la grave situación financiera externa y las presiones de la banca privada para que se llegue a un acuerdo con el FMI como condición previa para desembolsar el tramo restante del préstamo, el BCR solicitó la visita de una misión del FMI. El objetivo era iniciar las conversaciones para obtener un crédito contingente de apoyo a la balanza de pagos.

El 9 de marzo llegó a Lima la misión encabezada por la Dra. Linda Koenig, jefe de la División del Pacífico Sur del FMI, para negociar con una comisión integrada por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Banco de la Nación, el Instituto Nacional de Planificación (INP) y el Banco Central de Reserva (BCR)<sup>2</sup>. Diez días después, la misión presentó un memo-

2. Durante su estadía, la Dra. Koenig no fue recibida por algunas autoridades del gobierno que consideraban innecesario diseñar un programa de ajuste más estricto que el vigente por entonces.

rándum al MEF con el perfil de un Programa Financiero para 1977. A continuación se incluyen algunos párrafos de dicho documento:

"El programa propuesto por la comisión peruana involucra un déficit en la balanza de pagos (...) equivalente a unos US\$234 millones, una tasa de inflación de 25% entre diciembre de 1976 y diciembre de 1977 y una brecha financiera para el sector público en el orden de los S/.50,000 millones. Parte de esa brecha sería cubierta por un préstamo de aproximadamente US\$200 millones de bancos comerciales extranjeros".

"Desde el punto de vista de la Misión, el programa propuesto está muy lejos de los requerimientos mínimos para un progreso significativo hacia la restauración del equilibrio externo e interno. La meta propuesta de balanza de pagos involucraría un aumento significativo de los préstamos externos al Perú y un elevado incremento en la tasa de importaciones respecto del PBL:

"Las metas para la balanza de pagos e inflación que forman parte del programa propuesto por la comisión peruana están dictadas especialmente por la magnitud del sector público. En resumen, la brecha financiera del sector público (que fue la principal causa de la crisis financiera experimentada en 1975/76) continúa siendo la raíz del desequilibrio previsto para 1977".

"Una razón por la cual la Misión está convencida de que el déficit fiscal de 1977 debe reducirse sustancialmente, es que el Perú no debe incurrir en nuevo endeudamiento para cubrir el déficit global del sector público (...) A menos que se controle en este momento la expansión del endeudamiento, el servicio de la deuda del Perú amenaza forzar una muy seria restricción de la actividad económica en los años venideros. Por ese motivo, la

Misión considera que cualquier préstamo adicional al sector público durante el resto de 1977 debería dedicarse exclusivamente a reforzar el nivel de las reservas internacionales".

El memorándum señalaba también que se debía reducir la inflación a 15% anual, en lugar del 25% que proponía el gobierno. Asimismo, recomendaba aplicar un impuesto de emergencia sobre la riqueza en forma de tributo a la propiedad, adoptar un impuesto a las remuneraciones no salariales, suspender las exoneraciones e incentivos tributarios e indexar los pasivos tributarios a pagar en 1977 sobre la renta imponible correspondiente a 1976. Propuso además la congelación de las remuneraciones del sector público, el recorte total de las transferencias corrientes y de capital, un reajuste en las tarifas de empresas públicas y la eliminación o consolidación de algunas dependencias gubernamentales. Complementariamente, el gobierno no debería contraer nuevos préstamos externos con vencimientos menores a 15 años.

El FMI también hizo explícito que el uso de sus recursos quedaría condicionado a la ampliación de las cuotas de divisas para importación, para lo cual recomendó la aplicación de una política comercial más flexible y una devaluación que compense el atraso cambiario.

Llamaba la atención la dureza de los representantes del FMI en la apertura de las negociaciones. Un diplomático explicó tal actitud prontamente: "el FMI siempre actúa así en la primera rueda de negociaciones. Son agresivos, antipáticos e imposibles, y siguen instrucciones específicas de H. Johannes Witteveen, el nuevo Director Gerente. Después, al hablar de nuevo, y siempre que se está preparado, serán más flexibles. Eso sucedió hace dos años con Gran Bretaña. Hasta el conservador *Wall Street Journal* editorializó en contra de las extravagantes pretensiones del FMI. Después se pusieron de acuerdo".

El 21 de marzo, la plana mayor del BCR—incluyendo a su Presidente, Carlos Santistevan— entregó una carta al ministro

Barúa planteando una disyuntiva entre el programa del FMI y otro alternativo del BCR<sup>3</sup>: la misiva subrayaba la necesidad de llevar a cabo una negociación para flexibilizar los planteamientos del FMI. La carta afirmaba que éste buscaba equilibrar la Economía en un plazo demasiado corto (un año o menos), mientras que el BCR planteaba un Período de cinco años para tal objetivo. Asimismo, se destacaban los efectos depresivos y el costo social que tendrían las medidas propuestas por el FMI. Un semanario local resumió la posición de la plana mayor del BCR así: "O el plan del FMI o el nuestro".

Sin embargo, la carta también demandaba disciplina gubernamental en el gasto. Decía que "por causas que no nos toca juzgar, pero en la que predominan el peso creciente de una deuda externa e interna destinada en exceso a gastos no reproductivos, corremos el riesgo de desandar buena parte del camino recorrido. Se requiere retomar con decisión y con constancia, el camino adoptado en julio de 1976 de reducir los desequilibrios de nuestra Economía de manera progresiva".

Ante la posición de la plana mayor del BCR y la presión de un grupo de Ministros que se oponía frontalmente a cualquier ajuste, el presidente Morales Bermúdez nombró una comisión inter—ministerial presidida por el ministro de Industria, Comercio, Turismo e Integración, general Gastón Ibañez O'Brien, para definirla política a seguir. En la prensa, la posición en favor de los argumentos del FMI perdía fuerza: el semanario *Caretas* opinaba que "...el gobierno debería emprender una acción previa en Washington para denunciar al FMI por insistir en una política que conduce a la violación de los derechos humanos".

En contraposición a las sugerencias del FMI, la comisión Ibañez propuso la aplicación de un programa expansivo, incluyendo la ampliación de subsidios, aumentos sustanciales en los salarios nominales y el congelamiento del precio de la gasolina y

3. Ver Anexo 2.

sus derivados. Finalmente, el gobierno descartó la propuesta del FMI. A causa de ello, el ministro Barúa renunció en mayo, señalando en su carta "la necesidad de firmar con el FMI, (preservando) los mejores intereses de la nación, para ajustar el presupuesto y refinanciar la deuda externa".

El general Morales Bermúdez optó por mantenerse al margen del problema político suscitado y forzó a la Junta de Comandantes Generales a que recomendara el nombre del nuevo Ministro de Economía. El cargo recayó en otro civil, el Ing. Walter Piazza, quien decidió volver a negociar con el FMI un acuerdo stand-by.

El lunes 20 de junio, a las 9:15 de la mañana, la Dra. Koenig era recibida por el Ministro de Economía en su despacho. Luego de dos horas de reunión, la enviada del Fondo se dio cuenta de que sería muy difícil convencer al Ministro de Economía del Perú de sus puntos de vista sobre cómo resolver la crisis fiscal y externa.

La magnitud de la devaluación propuesta por el FMI fue uno de los temas más conflictivos. Luego de reuniones en los días subsiguientes con un equipo de funcionarios del BCR, la delegación del FMI—que estuvo presidida por Walter Robichek, jefe del Departamento para el Hemisferio Occidental, mientras estuvo de paso por Lima—, se percató de que entre el ministro Piazza y la plana mayor del instituto emisor no existían mayores discrepancias. Tanto el MEF como el BCR rechazaron el pedido más insistente del FMI: una fuerte devaluación del sol.

Esta exigencia ya había sido planteada por la propia Dra. Koenig en el memorándum presentado al ministro Barúa en la visita de marzo. Según el FMI, un salto brusco en la cotización del dólar aumentaría sustancialmente los ingresos de divisas por exportaciones y desalentaría, al mismo tiempo, las importaciones. Por su parte, tanto el ministro Piazza como los funcionarios del BCR consideraban que tal medida aceleraría la inflación, cuya reducción era el principal objetivo del gobierno. Sin embargo, sí se aceptó la necesidad de reajustar la paridad del sol con el dólar,

por lo que se aceleró el ritmo de las minidevaluaciones que se venían efectuando desde mediados de 1976.

Los funcionarios peruanos se mostraron reticentes a algunos planteamientos del Fondo, tales como la creación de nuevos impuestos directos (incluido uno de emergencia) y la indexación del precio de los combustibles. Después de varias conversaciones, el Ministro de Economía planteó al FMI un nuevo programa de estabilización con metas de déficit fiscal e inflación que en su opinión eran más realistas que las propuestas por la misión de ese organismo. En la misma se rechazaba el planteamiento de una fuerte devaluación.

La Dra. Koenig regresó a Washington a fines de junio. En el ambiente existía la sensación de alivio por lo que sería la pronta oficialización del arreglo. El semanario *Caretas* afirmaba el 7 de julio que "las conversaciones entre el FMI y los (...) gobiernos asociados a esa entidad son, como es sabido, más bien finteos y amagos antes de un pugilato franco. De ahí que Linda Koenig partiera a Washington, esta semana, satisfecha con las concesiones que había logrado arrancarle al duro Piazza, y que el Ministro de Economía la viera irse con el sosiego de no haber tenido que ceder ante sus embates en favor de una devaluación masiva, la que hubiera puesto las tensiones al rojo vivo".

Mientras se esperaba el telegrama del FMI anunciando la satisfacción por los esfuerzos del gobierno peruano por alcanzar un equilibrio presupuestal —que significaría el desembolso de un préstamo contingente al Perú por un mínimo de US\$50 millones—, el Consejo de Ministros decidió no ratificar el pre—acuerdo, renunciando el ministro Piazza luego de 56 días en el cargo y, con él, la alta dirección del BCR. El presidente de esta institución, Carlos Santistevan, acababa de acortar su estadía en Europa para estar en Lima en el momento de la recepción del telex confirmatorio; para su sorpresa, lo que encontró fue la negativa del Consejo de Ministros.

Se supo que el Gabinete rechazó la propuesta por dos razones. En primer lugar, por la negativa del ministro Piazza

de excluir la compra de armamentos de las medidas de austeridad; en segundo lugar, por la confianza de algunos altos funcionarios del gobierno en poder obtener un préstamo directo del Tesoro de Estados Unidos, a partir de la visita de la Sra. Rosalyn Cárter.

Se nombró entonces como Ministro de Economía y Finanzas al general Alcibiades Sáenz Barsallo quien, en el marco de una escasez aguda de moneda extranjera, adoptó como primera medida el congelamiento de la tasa de cambio, revirtiendo la política iniciada por los ministros Barúa y Piazza. Las negociaciones con el FMI quedaron prácticamente interrumpidas con la salida del ministro Piazza.

Al final, resultó evidente que ni el Tesoro norteamericano ni la banca privada internacional iban a financiar las brechas fiscal y externa. Ante ello, el gobierno militar se vio forzado a negociar con el FMI un crédito contingente. Con ese fin, el gobierno nombró una misión peruana integrada por Germán de la Melena, presidente del BCR, José Luis Brousset, presidente del Banco Popular y Fernando Otero, asesor del COAP.

En el estado en que se encontraba la relación del Perú con el FMI, las negociaciones no podían ser reabiertas al nivel de funcionarios como la Dra. Koenig o el Sr. Robichek, sino directamente con Hendrikus Johannes Witteveen, el Director Ejecutivo del FMI en Washington. El ambiente en los Estados Unidos no era precisamente propicio para el Perú: el semanario *Time* comentaba que "aunque el Perú todavía no ha fallado en el pago a tiempo de una sola de sus deudas, muchos banqueros norteamericanos arguyen que su posición es potencialmente mucho más seria —aunque menos urgente— que la de Turquía".

El viaje de la misión a los Estados Unidos tuvo como objetivo restablecer los contactos con el Fondo, para concertar un acuerdo *stand-by*. Sin embargo, la misión fue calificada "substandard" por los funcionarios del FMI, porque ninguno de sus miembros tenía poder político y capacidad de decisión. La delegación peruana

entregó al Director Ejecutivo del FMI un memorándum que concluía así: "...concertar un acuerdo *stand-by* con el FMI sobre la base de una política claramente definida por el gobierno de reducir las brechas en forma gradual y con el menor impacto social".

A comienzos de setiembre llegó a Lima, por tercera vez en el año, una misión del FMI integrada por cinco economistas y encabezada por la Dra. Koenig, que durante quince días sostuvo una serie de conversaciones con funcionarios del gobierno. El objetivo de la misión del FMI era precisar las políticas monetaria y fiscal a seguir. El FMI planteó al Perú cuatro puntos fundamentales:

- i) Tipo de Cambio: posición de reserva, nueva devaluación; posición máxima, liberalización del tipo de cambio.
- ii) Déficit Fiscal: US\$35 millones.
- iii) Precio de la Gasolina: Indexado.
- iv) Comercio Exterior: Disminución de los subsidios a las exportaciones.

A fines de setiembre, el ministro de Economía viajó a Washington a la reunión de la Junta de Gobernadores del FMI, acompañado por Germán de la Melena, José Luis Brousset y el general César Iglesias Barrón, presidente del Banco de la Nación. Paralelamente, el presidente Morales Bermúdez fue invitado por el presidente norteamericano James Cárter para asistir a la firma del nuevo Tratado del Canal de Panamá, lo que sería aprovechado por el mandatario peruano para solicitar apoyo en las gestiones con el FMI. Trascendió que, en vísperas de la partida del Ministro, el Consejo de Ministros había aprobado la proforma del acuerdo para un crédito *stand-by* entre el FMI y el Perú. En la misma semana viajó de regreso a Washington la Dra. Koenig.

En la primera quincena de octubre se logró concertar un acuerdo *stand-by* con el FMI. Lo más difícil de la negociación fue el nivel del déficit fiscal y la insistencia del FMI en elevar nueva-

mente el precio de la gasolina y reducir ciertos subsidios. Al final, el acuerdo se logró sin tener que tomar esas medidas<sup>4</sup>. Uno de los momentos más tensos de la negociación fue cuando el nuevo gerente general del BCR, Luis Bordo, presentó a la Dra. Koenig un proyecto que introducía el sistema de cambio múltiple. "Fue como mostrarle el trapo rojo al toro", comentó uno de los presentes. La propuesta fue desechada.

A fines de la primera semana de noviembre se debió recibir el telex confirmatorio del Director Ejecutivo del FMI; sin embargo, este demoró debido al escepticismo del FMI sobre la correcta y puntual aplicación de las medidas acordadas. Por ello, el 9 de noviembre llegó a Lima una delegación del FMI encabezada por el técnico holandés Jan Van Houtten, asistente de la jefe de la División del Pacífico Sur. La visita era inusitada ya que las conversaciones habían terminado en un acuerdo. El objetivo era constatar *in situ* el funcionamiento del nuevo sistema cambiario, cerciorándose de que no fuera manipulado.

Finalmente, el viernes 18 de noviembre se recibió el telex con la aprobación de un crédito *stand-by* por US\$104.4 millones (DEG 90 millones), con desembolsos trimestrales. El acuerdo, oficializado por el Directorio de FMI tres días después, abrió las puertas al Perú para recibir nuevos préstamos de la banca internacional.

Aunque el primer giro —por DEG 10 millones— se efectuó inmediatamente, pronto el Ministro de Economía y el Presidente del BCR se dieron cuenta que no se podía girar automáticamente por el resto, lo cual impidió avanzar en las negociaciones con la comunidad financiera internacional. Sin embargo, poco tiempo después y ante la presión política de un conjunto de países del Grupo de los 77, el FMI decidió adelantar el íntegro del primer tramo. Este hecho hizo pensar a las autoridades peruanas que el FMI había flexibilizado su posición negociadora.

4. Algunos analistas, sin embargo, consideraron que el acuerdo era incumplible.

Mientras las autoridades peruanas afirmaban haber cumplido las primeras metas del acuerdo con el FMI, entre el 13 de febrero y el 1 de marzo de 1978 regresó a Lima una misión del FMI, con la Dra. Koenig a la cabeza, para tratar con las autoridades peruanas aspectos relacionados con el apoyo Económico del FMI al Perú. El objetivo era comprobar el cumplimiento de las condiciones del acuerdo *stand-by* de noviembre de 1977; pocos sospechaban, sin embargo, el real propósito del regreso de la misión a Lima. El ex-presidente del BCR, Carlos Santistevan, comentó: "Obviamente no puedo saber cuáles son las nuevas exigencias que el Fondo pueda traer, pero creo que no debería traer ninguna. El *stand-by* que se firmó en noviembre del año pasado es sumamente estricto, con metas que van a resultar difíciles de cumplir".

Luego de analizar la información sobre la situación de la Economía peruana, la misión del FMI regresó a Washington sin formular mayores comentarios. A los pocos días el gobierno peruano recibió un télex del FMI anunciando implícitamente su rechazo a girar el segundo tramo del préstamo acordado. Se justificaba tal actitud con el convencimiento al que llegó la misión que visitó Lima de que la administración peruana había recurrido a "acrobacias financieras" (léase metodologías contables inaceptables) para disimular el incumplimiento de las metas acordadas en noviembre de 1977.

En efecto, las metas económicas pactadas el 31 de diciembre habían sido cumplidas manipulando las cifras, ganando reservas al transferir deuda externa del Banco de la Nación a empresas estatales y al arreglar un préstamo de cuatro días por US\$40 millones a partir del primero de enero con una sucursal del Dresdnerbank. Tampoco las metas pactadas para el 28 de febrero fueron cumplidas. El déficit presupuestario fue S/.17 billones superior al acordado, cifra que se ocultó al no deducir la deuda de S/.6.75 billones en armas rusas que se debió pagar en enero (pago que no se hizo), así como S/.11 billones en otros gastos.

No sólo se había gastado, otorgado aumentos salariales en el sector público y elevado los subsidios por encima de lo pactado

con el FMI, sino que los negociadores peruanos incurrieron en la grave falta de ocultar la verdad. Un funcionario comentó la reacción de Linda Koenig: "Le trataron de hacer un 'window dressing' del ajiaco en el Ministerio de Economía, de engañarla con las cifras mediante una serie de transferencias entre el BCR y ciertas empresas públicas. En fin, ella se dio cuenta". Un banquero del Estado comentó: "Hubiera sido mejor decirle la verdad".

Este hecho determinó que el gobierno peruano perdiera el apoyo financiero del FMI y que su credibilidad en el mercado financiero internacional se viera severamente mellada, afectando, incluso, líneas de crédito a corto plazo y desembolsos pendientes de préstamos ya otorgados. La reacción del gobierno fue comunicar al FMI que no quería volver a ver a la Dra. Koenig, a quien declaró persona no grata. El presidente Morales Bermúdez afirmó: "El Fondo es un anacronismo sin ningún sentido político o Económico".

En teoría, el Perú podía aún enmendar rumbos y tratar de cumplir las metas del acuerdo *stand-by*, para restablecer la Negociación con el FMI. Sin embargo, los altos funcionarios del BCR —que ya anteriormente se habían opuesto al programa de ajuste que el FMI planteaba— señalaron que las metas del acuerdo de noviembre no se podrían cumplir bajo ninguna circunstancia antes de junio o julio y que, aun en ese caso, ello demandaría un sostenido apoyo político y un programa de extrema austeridad.

El 3 de marzo llegó a Lima el brasileño Alexander Kafka, Director representante del Perú en el FMI, para reunirse con el presidente Morales Bermúdez. Dicha reunión tuvo dos conclusiones: primero, debían reabrirse las negociaciones con el FMI y segundo, que Germán de la Melena (presidente del BCR), considerado autor de las "acrobacias financieras", fuera marginado de los tratos. El 9 de marzo volvió a Lima una misión del FMI encabezada esta vez por Jan Van Hooten, asistente de la Dra. Koenig, para discutir vías de reinicio de las suspendidas negociaciones.

El 10 de marzo surgió otro factor de presión en favor de la posición del FMI: la de la comunidad financiera internacional. Un consorcio de bancos acordó ese día no otorgar al Perú un crédito por US\$260 millones. Ello se debió a que la mayoría de bancos norteamericanos se oponía al nuevo préstamo, aunque los bancos canadienses, japoneses y europeos estaban dispuestos a otorgar una tercera parte de los US\$260 millones. Al final, se impuso el criterio norteamericano.

Algunos funcionarios del gobierno sostenían que con sólo poner en orden el BCR y el MEF, y cambiar algunos hombres claves, se podría lograr un waiver (visado transitorio) del FMI, lo cual permitiría que la banca privada desembolse el préstamo de US\$260 millones. Mientras tanto, se iría renegociando el acuerdo con el FMI para llegar al segundo tramo del acuerdo stand—by de 1977.

La misión encabezada por Van Hooten vino con el objetivo explícito de evaluar el impacto de las nuevas medidas fiscales. Paralelamente, el gobierno encomendó al canciller José de la Puente Radbill viajar a Washington a propiciar los canales políticos necesarios para una futura negociación. Portaba cartas del presidente Morales Bermúdez al presidente Cárter y al presidente del BID, el mexicano Antonio Ortiz Mena. Asimismo, se fueron dictando medidas con el propósito de disminuir el déficit fiscal, buscando un punto de partida para la negociación de un nuevo acuerdo contingente con el FMI.

Durante los siguientes meses la situación se tornó crítica: la inflación alcanzó un aumento sin precedentes y el país se encontró ante la imposibilidad de hacer frente a sus pagos pendientes con el exterior. De acuerdo a la programación, el servicio de la deuda externa para 1978 sobrepasaba los US\$1,000 millones, más de la mitad del total de ingresos proyectados por exportaciones. Por otro lado, el BCR había reducido las divisas asignadas al sector privado desde mediados de 1977, a fin de atender los vencimientos de la deuda pública. Ello generó el incumplimiento de parte de la deuda privada, acumulándose deudas vencidas o sobregiros forzados por más de US\$200 millones.

En el ambiente político flotaba la posibilidad de una renovación en la conducción de la Economía peruana. Un semanario afirmaba que "la posibilidad de que Morales Bermúdez decida, en cualquier momento, despedir al actual equipo Económico —desplazado en los hechos, primero por Meneses y ahora por de la Puente— y formar un cuadro de elementos civiles tecnócratas, sin filiación política partidaria, vuelve a mencionarse con frecuencia. Sería una solución ... si encuentra quien acepte".

### **La nueva negociación**

En mayo de 1978 el estado de la Economía peruana era dramático. La tasa de crecimiento Económico se redujo por dos años consecutivos, se incrementó el ritmo inflacionario a más de 82%, la desocupación era de 8% y el subempleo de 44%, las reservas internacionales netas alcanzaron su punto más crítico (US\$1,221 millones), la banca comercial nacional registraba deudas vencidas del sector privado por falta de divisas del orden de los US\$250 millones, y la tasa de cambio implícita de los Certificados Bancarios subió aceleradamente hasta los S/.230 por dólar, frente a S/.130 por dólar en que se había fijado la tasa del mercado único de cambios.

Esta situación obligó al BCR a vender oro en el mercado internacional cuando la cotización era baja. Asimismo, el desahorro del Gobierno Central pasó de 6% en los primeros meses de 1977 a 8.5% en igual Período de 1978; el financiamiento interno del déficit subió de 18.1% de los gastos totales en el lapso enero-mayo de 1977 a un 23.3% en el mismo Período de 1978; y la proyección del déficit para fin de año llegaba a un 11% del PBI. Finalmente, la tasa de ahorro interno había descendido a 7% del PBI, el nivel más bajo de los últimos 30 años.

La difícil coyuntura hizo que la Junta Militar de Gobierno tomara conciencia de la real dimensión del problema. El deterioro de la situación económica fue el factor determinante del cambio en la actitud vacilante que hasta ese momento habían mostrado

las más altas instancias del gobierno militar. Así, el 12 de mayo el gobierno convocó nuevamente a un civil para el cargo de Ministro de Economía y Finanzas, el Dr. Javier Silva Ruete, quien ordenó la suspensión de la venta de oro, e hizo que nombraran Presidente del BCR al Dr. Manuel Moreyra.

En relación a las coordinaciones internas —en especial el Consejo de Ministros—, Silva Ruete se dio cuenta pronto que éstas eran vitales para llegar a acuerdos concretos con los acreedores externos. Por ello decidió fortalecer el Consejo Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF), que sería el vehículo para la adecuada articulación del proceso de toma de decisiones del gobierno, principalmente con la Junta Militar.

El nuevo equipo Económico diseñó un "Programa de Estabilidad Económica y Financiera" con un horizonte de 30 meses, que incluía la refinanciación de la deuda externa, un ajuste de las finanzas públicas y una reactivación selectiva de la producción para promover la inversión privada en sectores estratégicos. Poco antes del cambio ministerial, las autoridades entrantes forzaron al gobierno a decretar una serie de medidas orientadas a aumentar los ingresos corrientes del Estado, reducir el gasto público y disminuir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Ello obligó a declarar al país en Estado de Emergencia; era claro que las negociaciones con la comunidad financiera internacional tendrían como marco una permanente tensión con el sector laboral.

Todas estas medidas habían sido presentadas a consideración del Consejo de Ministros desde mucho antes, sin haber logrado el Gabinete la voluntad política para aplicarlas. Lo apremiante de la situación hizo que el gobierno dejara su intransigencia. Las medidas incluyeron aumentos en los tributos y en los precios de diversos productos básicos (combustibles y alimentos), y recortes en las asignaciones presupuestales, tales como la eliminación de los pagos por horas extras en el sector público. Asimismo, se aprobaron, por primera vez, medidas de austeridad para las Fuerzas Armadas y Fuerzas Auxiliares que afectaban los

rubros de compra de autos, condecoraciones, agasajos, estudios en el extranjero, número de agregadurías militares, viajes y combustible gratuito.

Las primeras acciones del nuevo equipo Económico se concentraron en obtener divisas para cubrir los vencimientos más urgentes y en recuperar la confianza de los agentes Económicos. El objetivo de corto plazo era "hacer caja" en el BCR, por lo que se adoptaron las siguientes medidas:

i) A través de los Bancos Centrales de América Latina (Argentina, Brasil, Venezuela y México, principalmente) y de España, se lograron nuevos depósitos en el BCR, a un plazo de tres meses renovables, por un monto de US\$86 millones. Ello se adicionó a otros préstamos: de Estados Unidos, del Fondo Andino de Reservas, de la Corporación Andina de Fomento y del Acuerdo de Santo Domingo, alcanzando un total de US\$225 millones, lo cual permitió evitar la quiebra financiera durante mayo y junio.

ii) La concertación con la banca comercial internacional de un *roll-over* del 100% del principal de los vencimientos del segundo semestre de 1978, pagándose sólo los intereses por un total de US\$186 millones. El *roll-over* se regularizaría a fines de 1978 con un crédito a mediano plazo, luego de iniciarse el programa Económico de estabilización.

iii) Al mismo tiempo, se estableció el ajuste del tipo de cambio mediante minidevaluaciones para normalizar el mercado cambiario, poner al día los atrasos en las deudas privadas y reducir la elevada brecha con la cotización libre del dólar.

En su discurso inicial, el Ministro de Economía afirmó que el cumplimiento del convenio del año anterior con el FMI era imposible. Señaló además que la raíz del problema Económico estaba en el haber incurrido durante varios años en un cuantioso endeudamiento externo y un gasto excesivo con respecto a la producción nacional. En síntesis, afirmó que la crisis era consecuencia de decisiones económicas erradas.

El equipo de Silva-Ruete elaboró un programa de ajuste que comprendió cuatro sub-programas: el Programa Financiero julio 1978-diciembre 1979, el Programa Económico 1978-1980, el Programa de Inversión Pública, y el Programa de Restructuración de la Deuda Externa. Con respecto a este último, el nuevo equipo decidió adoptar una estrategia diferente a la seguida en las anteriores negociaciones. Así, antes de iniciar el diálogo con los acreedores, puso en marcha un programa definido, en base al cual se iniciaron los tratos.

El proceso de renegociación global de la deuda se dividió en cinco áreas, según el tipo de acreedor: el FMI, la Banca Comercial, el Club de París, los Países Latinoamericanos, y los Países Socialistas, sirviendo los resultados de la negociación con el FMI de base para el resto de negociaciones. De acuerdo a la estrategia fijada, antes de iniciar el diálogo con el FMI se diseñó un programa de negociación. Anteriormente había sido el Fondo el que había ganado la iniciativa en las negociaciones, ajustándolas a su propuesta. En cambio, ahora sería el Programa Financiero de las autoridades peruanas la base para las negociaciones. Uno de los participantes en el diálogo con el FMI dijo que la idea era "poner nosotros las fichas en el tablero".

El 7 de agosto, el Perú envió al FMI una carta solicitando un préstamo *stand-by*, a la que se acompañó un memorándum en el que se reconocían los hechos que llevaron a la crisis y en el que se definía la política económica a seguir. Según el memorándum, la crisis se debía a un exceso de demanda global frente a la insuficiente oferta interna, que presionó sobre el sector externo de la Economía y sobre el nivel de precios. Se debía entonces ajustar la demanda a las posibilidades reales de la Economía.

En principio, un acuerdo con el FMI implica negociar con su directorio a través de sus funcionarios, los que están divididos por zonas geográficas y son especialistas en determinadas áreas. Por la parte peruana, la negociación requiere la participación de altos funcionarios del BCR y el MEF, en representación de las instancias políticas (Consejo de Ministros). Por ende, cada persona que

participa en este tipo de negociaciones cumple un rol con atribuciones específicas, debiendo reportar los resultados de su gestión a los escalones más elevados. Ello hace que tanto los negociadores peruanos como los del FMI están sujetos a las presiones políticas de esas instancias.

Este fue uno de los principios que tuvo bastante presente el equipo negociador peruano. Tratando de utilizarlo en su favor, decidió enfrentar las primeras aproximaciones a la negociación influyendo en las instancias que toman decisiones políticas en el FMI, para que los funcionarios encargados de la negociación contasen con parámetros más flexibles. Estas acciones serían complementadas por las gestiones de funcionarios de la Cancillería ante instancias políticas como el Departamento de Estado norteamericano, que pudiesen ejercer presión en favor de los intereses peruanos.

Otro de los aspectos que ocupó al equipo negociador peruano en la fase de preparación de la negociación fue la elaboración de un esquema que se adapte al modo de operar del FMI. Las razones de tal decisión fueron resumidas por uno de los funcionarios que participó en dicho proceso de esta manera:

"Es necesario entender cómo opera el FMI. Uno de los principios básicos es que se recurre a esta institución cuando la economía de un país enfrenta problemas; entonces, una recomendación crucial es conducir la Economía de manera de no necesitar recurrir al FMI. Si un país ya se encuentra en tal situación, entonces hay que tener en cuenta que el FMI es una institución que basa su análisis en un modelo macroeconómico ya establecido. Y, lo que es más importante, las recomendaciones para corregir los desequilibrios de esa economía responden directamente a dicho modelo. Pretender escapar a esos parámetros es, simplemente, una ilusión; si un gobierno no está dispuesto a aceptar las reglas que establece el FMI, lo mejor es no negociar. La recomendación más importante es preparar una

estrategia de negociación que, dentro de las pautas establecidas por el FMI, se adapte mejor a nuestros intereses".

Por otro lado, el equipo negociador peruano trató de diferenciar claramente lo ocurrido en los dos años precedentes, haciendo notar a su contraparte en el FMI que contaba con suficiente capacidad de decisión. Desde el comienzo de la negociación, el Perú dejó sentir una actitud firme.

Otro elemento importante en el diseño de la estrategia fue el diagnóstico de la posición negociadora de los funcionarios del Fondo. Era claro que los que habían participado en la Negociación del año anterior se encontraban en difícil situación, pues ellos aprobaron y acordaron un programa cuyo cumplimiento era en la práctica imposible. En todas las negociaciones anteriores, el jefe de la misión del FMI fue la Dra. Koenig. El equipo peruano consideró políticamente importante que en esta ocasión la misión no estuviera presidida por ella, pues su presencia en el país era irritante tanto para las autoridades políticas como para la opinión pública.

Con tal objeto, el Ministro de Economía llamó por teléfono a Washington a Alexander Kafka, Director representante del Perú en el FMI, y le manifestó el propósito del gobierno de condicionar la conformación de la misión del Fondo que vendría a Lima: si se designaban las mismas personas de anteriores visitas, se daría instrucciones al Departamento de Inmigraciones para que no las dejasen ingresar al país. Kafka respondió que él creía que ya la misión estaba conformada y que, de acuerdo a las normas internas, posiblemente serían las mismas personas de las anteriores oportunidades. Dijo también que, dado que se trataba de una misión técnica, le llamaba la atención la solicitud.

Al día siguiente, el Dr. Kafka llamó al Ministro de Economía para comunicarle que había efectuado las gestiones del caso. Dos días después, se recibió el cable oficial del FMI dando cuenta de la conformación y de la fecha de llegada de la misión. Estaría

presidida por Walter Robichek, jefe de la División del Hemisferio Occidental y antiguo amigo del Dr. Silva Ruete.

Para entonces, la economía peruana había comenzado a mostrar mejoras gracias al programa de estabilización puesto en marcha. Lo más importante para los fines de la renegociación es que tal recuperación fue destacada en el exterior, haciendo que los medios financieros internacionales recuperen lentamente la confianza en el Perú. Además, en esos momentos el BCR contaba con una "caja" que le daba un cierto respiro financiero y le permitía negociar con una menor presión con respecto al factor tiempo.

No obstante, otras presiones obligaban a acelerar las negociaciones. La misión permanecería en el Perú por tres semanas, lapso en el cual era vital llegar a un entendimiento, pues el Directorio del FMI que oficializaría el acuerdo entraba en receso a partir del 1 de agosto, y sólo volvería a reunirse a mediados de setiembre. La urgencia de llegar a un acuerdo con el FMI radicaba en que éste era indispensable para obtener préstamos de bancos norteamericanos, europeos y japoneses para cubrir las obligaciones más urgentes. Dichas obligaciones vencían al 31 de diciembre y, de no cumplirse, el Perú incurriría en grave falta.

El 5 de julio llegó la misión del FMI, presidida por Walter Robichek, y de inmediato se puso en contacto con las autoridades y técnicos del BCR. Es habitual que la primera semana de estadía de la misión del FMI se dedique a examinar las estadísticas más recientes de las cuentas nacionales, antes de entrar en la negociación misma.

Fue una sorpresa para los representantes del FMI que se les anunciara que cualquier consulta se canalizaría exclusivamente a través del BCR. Anteriormente, los negociadores del FMI solían tener acceso a todas las dependencias del sector público. Ello les permitía contar con información reciente que los propios negociadores peruanos podían eventualmente desconocer, así como obtener ventaja de las posibles contradicciones estadísticas o de

enfoque en el equipo peruano, problema característico de un sector público tan desordenado como el peruano. En las anteriores negociaciones, la Dra. Koenig había usado con habilidad los informes de un funcionario peruano para rebatir a otro; ahora, se buscaba limitar las fuentes de información y opinión.

Ello era especialmente importante porque los funcionarios del BCR —que manejaban directamente la negociación— no mantenían óptimas vinculaciones con otras entidades. Con la Dirección General de Crédito Público, por ejemplo, no había una buena coordinación debido al excesivo celo de sus miembros; con el INP no existía mayor diálogo debido a una contraposición de visiones y objetivos. Con la Cancillería, en cambio, sí existía una fluida coordinación, resultado de las buenas relaciones personales y del reconocimiento de la Cancillería del liderazgo del BCR en las negociaciones con el FMI. Otro foco de conflicto surgió entre el ministro Silva Ruede y el Ministro de Industria, Turismo e Integración, el empresario Gabriel Lanatta, pugna que se resolvió con la renuncia del segundo.

Así, no habría ninguna reunión con ningún Ministro ni con el Presidente de la República; el Ministro de Economía tendría, a lo más, dos reuniones para definir aspectos fundamentales. Este planteamiento táctico de la negociación contó con el visto bueno del presidente Morales Bermúdez, a quien se le explicó que era indispensable circunscribir el campo de la misión estrictamente a los términos de su cometido, evitando cualquier relación con entidades y personas ajenas al manejo financiero del país.

En base a la experiencia acumulada, y conciente de los parámetros clásicos de negociación del FMI (mantener al mínimo la inflación y la pérdida de las reservas internacionales), el BCR presentó una propuesta conservadora. Planteó así para 1978 un nivel de pérdida de reservas inferior al finalmente acordado, una tasa de inflación de 60%, un déficit fiscal S/.65,000 millones, la permanencia del sistema de mini-devaluaciones para alcanzar una tasa de cambio proyectada de S/.195 por dólar a fin de año, y la elevación en 12 puntos de las tasas de interés, decisión que al

inicio de las conversaciones estaba aún por ser aprobada por el Consejo de Ministros.

En las anteriores visitas, la información que se ofrecía al FMI era dispersa y no se encontraba adecuadamente procesada. Esta vez, en cambio, el BCR atendió en forma amistosa y abierta a la misión del Fondo. Ello resultaba sumamente importante si se tiene en cuenta que la anterior negociación se rompió precisamente por las "acrobacias financieras" del BCR. Así, en sólo una semana, el equipo del FMI había procesado toda la información que requería y, para su sorpresa, estaba en la mayoría de los casos de acuerdo con las proyecciones del propio BCR.

En la primera reunión el Gerente General del BCR, Alonso Polar, expuso el programa financiero. Según un semanario local, Robichek comentó luego que la exposición le daba confianza en poder alcanzar un acuerdo, a lo que el Presidente del BCR replicó que él se negaría a solicitar un crédito que no creyese posible pudiera ser honrado. Ello provocó una excelente impresión en el equipo del FMI. Esa reunión fue muy importante para que la misión conociera las posición política del gobierno, y contribuyó a reforzar, también, el cambio de actitud de los negociadores peruanos en relación a los anteriores equipos.

No puede negarse que hubo factores circunstanciales que, en cierta manera, facilitaron las gestiones del equipo peruano. Fundamentalmente, el tenso ambiente sindical y político que vivía el país como consecuencia de la transición de un gobierno militar hacia una democracia —la que debía instaurarse en dos años— fue un factor utilizado por los negociadores peruanos<sup>5</sup>. Estos hicieron permanente énfasis en que el programa Económico para

5. El 12 de julio, a las 12 y 30 del día, estando reunidos los señores Robichek y Van Hooten por el FMI con el Ministro de Economía, el Presidente del BCR y otros negociadores en el local del MEF, se desarrollaba una manifestación de unas 10,000 personas encabezada por el representante Hugo Blanco, con dirección al local de la Asamblea Constituyente. A uno de los negociadores peruanos se le ocurrió coordinar con la Policía para desviar la manifestación y hacerla pasar delante del

el cual solicitaban el apoyo del FMI era uno de los mecanismos centrales para la transferencia del poder: la idea era que el nuevo gobierno inicie su gestión sobre la base de una Economía sin mayores desequilibrios.

El día 14 llegó a Lima Alexander Kafka para colaborar en la parte final de la Negociación. El 19 de julio ya estaban prácticamente concluidas las conversaciones, salvo en la definición de la política monetaria, punto en el cual se centró la rueda final de las negociaciones.

Respecto de las tasas de interés nominal, el FMI planteó que debería tener un nivel por lo menos igual a la tasa de inflación (60%), para incentivar el ahorro y evitar el sobreendeudamiento privado con recursos financieros subvaluados. A ello, el Presidente del BCR contestó que, en su opinión, tal alza superaba la tasa máxima permitida por el medio; dejar que el mercado regule dicha tasa, como planteaba el Dr. Robichek, tendría efectos catastróficos.

En cuanto a la tasa cambiaría, la misión hizo dos planteamientos: la eliminación del dólar certificado y una tasa de cambio de S/.180 por dólar, para llegar a S/.220 por dólar a fin de año. El equipo peruano no aceptó eliminar el sistema del dólar certificado, pero sí transó en acelerar el ritmo de las mini—devaluaciones, aunque sólo en función de la inflación interna, sin ajustes por inflación externa. Asimismo, se acordó reducir el gasto público, en especial el presupuesto militar.

El equipo del BCR logró defender sus parámetros y el FMI se mostró más flexible que en otras ocasiones para aceptarlos, sobre todo en lo que a la política de remuneraciones concernía. Sin embargo, el Fondo sostuvo la conveniencia de acelerar el ritmo de

edificio del MEF. Interrumpida la reunión por el ruido producido, se invitó al Dr. Robichek a que la observara, explicándole las causas de la manifestación. Todo eso puso nerviosos a los miembros de la misión, elemento anímico que contribuyó en la negociación.

la devaluación, flexibilizar el mercado financiero y liberalizar los precios controlados y el comercio exterior. Por otro lado, el FMI abandonó uno de sus patrones clásicos al no fijar el primer control para el 15 de noviembre de 1978, lo que le permitió al Perú renegociar, a fin de año, el pago de los vencimientos de la deuda pública externa por US\$185 millones y solicitar un préstamo adicional por US\$260 millones de los bancos acreedores.

Finalmente, sólo faltaba suscribir la carta de intención que contenía la solicitud de un crédito contingente por un monto de 184 millones de DEGs, a desembolsarse en tramos trimestrales hasta el 31 de diciembre de 1980. El lunes 11 de setiembre, el Presidente del BCR recibió un telegrama de Alexander Kafka informándole que, en la sesión del viernes 15, el Directorio del FMI "estudiaría" el crédito *stand-by* con el Perú. En la práctica, ello significaba que el FMI aprobaba la solicitud del gobierno peruano.

A fines de 1978, la revista *Perú Económico* reseñó el año que terminaba del siguiente modo: "Cuando se escriba la historia económica contemporánea del Perú, (1978) habrá de recordarse como aquél en el cual se logró impedir una cesación de pagos con el exterior que, por momentos, pareció inminente (...) Constituyó un éxito notable el acuerdo condicional que se logró suscribir con el FMI. Los negociadores principales —el Presidente y el Gerente General del BCR— lograron convencer al equipo del FMI de la necesidad de una gradualidad en el ajuste, cosa que, hasta entonces, había sido difícil de obtener".

## Bibliografía recomendada

Jorge Abadie Linares, "El FMI y las Políticas de Estabilización", en: Moneda, No. 8, febrero de 1989, Banco Central de Reserva, pp. 43-45.

Javier Alcalde, Fondo Monetario como actor político en la escena internacional. Lima: Universidad de Lima, 1984.

Carlos Amat y León, "La experiencia peruana y la miopía del FMI", en: Nueva Sociedad, pp. 5-21.

Carlos Amat y León, La Economía de la Crisis Peruana. Lima: Fundación Friedrich Ebert, Series Trabajos No. 16, 1978.

Banco Central de Reserva del Perú, Subgerencia del Sector Externo, El Proceso de ReNegociación de la Deuda Externa Peruana: 1978-1983. Lima, 1984.

Banco Central de Reserva del Perú, Reflexiones en torno a un Programa de Estabilización: La Experiencia Peruana 1979-1980, Lima, 1980.

Banco Central de Reserva del Perú, Perú: Compendio Estadístico del Sector Externo 1970-1983. Lima, 1984.

Christine Bogdanowicz-Bindert, "Portugal, Turkey and Perú: Three successful stabilization programmes under the auspices of the IMF", en: World Development, Vol. II, No. 1, 1983, pp. 65-70.

Caretas, años 1977, 1978, 1979.

CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1984.

DESCO, Cronología Política, años 1978, 1979, 1980.

Adolfo Diz, "Economic Performance under three stand-by arrangements: The case of Perú 1977-1980. Versión preliminar, Virginia, 1982.

David D. Driscoll, El FMI y el Banco Mundial: ¿En qué difieren?. Washington D.C.: FMI, 1986.

Fundación Friedrich Ebert, La deuda externa: ¿cómo funciona el FMI?, Lima, 1983.

Arturo García Belgrano, "El FMI y las Políticas Económicas", en: Moneda, No. 8, febrero de 1989, Banco Central de Reserva, pp. 40-42.

Joseph Gold, La ayuda financiera del Fondo Monetario Internacional. Washington D.C.: FMI, 1984.

Manuel Guitián, La Condicionalidad del Fondo, Evolución de sus principios y prácticas. Washington D.C.: FMI, Serie de Folletos 38-S, 1981.

Claudio Herzka, "El FMI y las Políticas Económicas", en: Moneda, No. 8, febrero de 1989, Banco Central de Reserva, pp. 37-39.

A.W. Hooke, El Fondo Monetario Internacional, Evolución, Organización y Actividades. Washington D.C.: FMI, Serie de Folletos 37-S, 1981.

Drago Kisic, De la Correspondencia a la Moratoria: El Caso de la Deuda Externa Peruana 1970-1986. Lima: Cepei y Fundación Friedrich Ebert, 1987.

Informativo Legal Rodrigo, años 1978 y 1979.

Carmen Moloche y Ana Cecilia del Castillo, "La experiencia

peruana con los acuerdos del Fondo Monetario Internacional: 1978-1982". Tesis, Universidad del Pacífico, Lima, 1984.

Felipe Ortiz de Zevallos y Guillermo Thornberry, Hipoteca y Rescate. Lima: Mosca Azul Editores y Apoyo S.A., 1985.

Guido Pennano, Crónica de un Colapso Económico. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1980.

Perú Económico, años 1978, 1979, 1980.

Javier Silva Ruete, Yo asumí el activo y el pasivo de la revolución. Lima: Centro de Documentación e Información Andina, 1986.

Javier Silva Ruete "1978-1988: Entre las Crisis", en: Debate No. 50, Lima, pp. 8-10.

Osear Ugarteche, Teoría y Práctica de la Deuda Externa. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1980.

### **Preguntas sugeridas para el empleo del caso**

1. ¿En qué se diferencian las distintas maneras de encarar las negociaciones con el FMI entre 1976 y 1978?
2. ¿Cuáles son las diferencias entre una Negociación con el FMI y las negociaciones con otro tipo de agentes?
3. ¿Cuáles son los elementos determinantes para encarar de mejor manera una Negociación con el FMI?
4. ¿Qué rol tiene la opinión pública en una Negociación con el FMI y cómo se le puede utilizar en favor de los objetivos de la Negociación?
5. ¿Qué lecciones ofrece esta experiencia para futuras negociaciones con el FMI?

## ANEXOS

### NEGOCIACIÓN ENTRE EL PERÚ Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL SOBRE UN PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN

## ANEXO 1

### Principales Indicadores Económicos 1970—1979

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
POBLACIÓN (Millones de Personas)	13.44	13.83	14.22	14.58	14.94	15.31	15.69	16.08	16.48	16.89
PRODUCTO NACIONAL BRUTO (Miles de Millones de Soles en 1973)	352.6	370.3	376.5	392.6	421.9	441.1	450.0	449.7	447.5	465.9
PBI per cápita (Miles de Soles de 1973)	26.2	26.8	26.5	26.9	28.2	28.8	28.7	28.0	27.2	27.6
Exportaciones FOB (Millones de US\$) (X)	1034	889	945	1112	1503	1330	1341	1726	1972	3676
Importaciones FOB (Millones de US\$) (M)	700	730	812	1033	1908	2427	2016	2148	1668	1954
Saldo de Balanza en Cta. Cte. (Millones de US\$)	185	-34	-32	-192	-807	-1535	-1072	-783	-164	953
Capital a Largo Plazo (Millones de US\$)	24	-28	115	383	895	1135	642	728	444	656
Capital a Corto Plazo (Millones de US\$)	48	-14	-32	-178	-194	-177	-438	-294	-204	-30
Saldo de Balanza de Pagos (Millones de US\$)	257	-76	51	13	282	-577	-868	-349	76	1579
Reservas Internacionales a fin de año (Millones de US\$)	422	346	397	411	693	116	-752	-1101	-1025	554
Tasa de Cambio Promedio (Soles por Dólar)	38.7	38.7	38.7	38.7	38.7	43.8	55.8	84.2	156.4	224.7
Tasa de Crecimiento de Precios (1) (%)	5.0	6.8	7.2	9.5	16.9	23.6	33.5	38.1	57.8	67.7
Ingresos Corrientes del Gobierno Central (Como porcentaje del PBI)	14.6	13.9	14.0	13.5	13.7	14.0	13.4	13.5	14.3	16.2
Gastos Corrientes del Gobierno Central (Como porcentaje del PBI)	12.0	12.5	12.8	13.2	12.5	14.5	14.7	16.9	15.8	13.0
Gastos de Capital del Gobierno Central (Como porcentaje del PBI)	3.7	4.2	4.3	3.8	4.0	4.5	4.5	3.5	3.1	3.8
Resultado Económico del Gobierno Central (Como porcentaje del PBI)	-1.2	-2.7	-3.3	-3.6	-2.8	-4.9	-5.8	-6.9	-4.6	-0.5

(1) *Inflación promedio*

## **ANEXO 2**

### **Carta de la plana mayor del BCR al Ministro de Economía y Finanzas**

Lima, 21 de marzo de 1977

Señor doctor  
Luis Barúa Castañeda  
Ministro de Estado en el  
Despacho de Economía y Finanzas  
Ciudad

Señor Ministro:

La presente carta personal de los abajo firmantes, miembros de la Alta Dirección y Gerencia del Banco Central del Perú, tiene por fin poner en su conocimiento nuestras opiniones y nuestra posición con motivo de la presencia en Lima de la Misión del Fondo Monetario Internacional.

Al hacerle llegar la presente, le agradeceremos la ponga en conocimiento íntegro del señor Presidente de la República, del señor Primer Ministro y de los otros miembros de la Junta.

Durante año y medio, de manera infatigable y muchas veces imcomprendida, hemos colaborado hasta el límite de nuestras posibilidades con usted y con el Gobierno, en el esfuerzo por hacer que nuestra economía regrese a un equilibrio básico que le permita retomar el camino del progreso económico y social, pero conduciendo el proceso de ajuste de manera progresiva, a fin de

obtener tal resultado con el menor sacrificio posible para el país, y en especial, para las capas más desfavorecidas de su pueblo. Al iniciar junto con usted nuestra gestión, enfrentamos una economía en profunda crisis, con una enorme brecha entre el ahorro y la inversión, con una situación monetaria y crediticia cercana al descontrol total, con reservas de divisas rápidamente declinantes, con una inflación alta y creciente y en parte oculta por controles y subsidios masivos e indiferenciados y con la ausencia casi absoluta de confianza de parte de los acreedores del exterior.

Creemos haber contribuido a lograr revertir o comenzar a revertir tales tendencias. Estuvimos incluso no hace mucho en un punto en que sólo se requería completar la acción iniciada. Hemos procurado a través de múltiples comunicaciones con usted, escritas y verbales, mediante pequeños y constantes ajustes de política dentro de un marco general de estricta austeridad y coherencia, evitar un deterioro de la coyuntura económica que obligara a adoptar un nuevo programa de estabilización, duro y traumático.

Hay que admitir, sin embargo, y muy a nuestro pesar, que estamos en serio peligro de no poder alcanzar el objetivo genérico antes descrito. Por causas que no nos toca juzgar, pero en las que predomina el peso creciente de una deuda pública externa e interna destinada en exceso a gastos no reproductivos, corremos el riesgo de desandar buena parte del camino recorrido. Frente a ese peligro, y obligados además por la negativa de una banca internacional al pedido del Banco de la Nación de refinanciar parte de la deuda pública a vencer en este año, mientras no existiera un previo acuerdo de crédito contingente con el Fondo Monetario Internacional, siguiendo sus instrucciones pedimos el envío de una Misión del Fondo, cuyas exigencias, unidas a la ausencia hasta ahora de una negociación adecuada, nos colocan ante la disyuntiva que motiva la presente carta.

De un lado, la Misión del Fondo exige condiciones que creemos definitivamente inaceptables y, de otro, requerimos a nuestro juicio de una acción gubernamental adicional, con la que no sabemos si se puede contar.

En general, cabe enfatizar que a nuestro juicio la actual Misión del Fondo busca equilibrar la economía en un plazo demasiado corto, a través de políticas todo [sic] monetaristas, exclusivamente orientadas a contraer la demanda, las que tendrán efectos internos depresivos a nuestro juicio exagerados e innecesarios, y que sobre todo demandarán un alto costo social que creemos debe procurarse evitar. Sin caer en un excesivo detallismo, respecto a los planteamientos del Fondo juzgamos: Que una meta de aumento de precios diciembre a diciembre en 1977 de 15% es irreal, teniendo en cuenta sobre todo la inflación correctiva que existirá aún en este año; Que no cabe exagerar la política de un tipo de cambio realista guiándose principalmente por las demandas de un mercado distorsionado como el nuestro y, menos aún, ir a una nueva devaluación importante en uno o varios saltos concentrados en un corto Período; Que no puede cerrarse la brecha del desfinanciamiento de Petro Perú en el corto plazo, y menos aún generar recursos adicionales para el Supremo Gobierno, por medio de otra alza masiva del precio de los derivados del petróleo; Que la reducción del endeudamiento externo debe hacerse de manera progresiva y no brusca, siendo aún más importante que el hecho de limitarlo, el redirigirlo fundamentalmente a financiar proyectos de inversión reproductivos, de preferencia de corta maduración; Que el equilibrio de la balanza de pagos no puede hacerse exclusivamente reduciendo el déficit fiscal y la liquidez de la economía, afectando al sector privado, por lo que aún se requiere refinanciar parte de la deuda pública externa; Que no es posible pensar, en las actuales circunstancias de cierta recesión económica, el elevar sustancialmente los impuestos, ni reducir los gastos presupuestados, de modo que el déficit global del sector público sea en 1977 de sólo 20 mil millones de soles; y [sic] Que la política de remuneraciones no procure devolver una parte del poder de compra perdido por la inflación, a los sectores del pueblo de menores ingresos.

De otro lado, sin duda se requiere retomar con decisión, y sobre todo con coherencia y constancia, el camino adoptado en Julio de 1976 de reducir los desequilibrios de nuestra economía de manera progresiva. Una meta de inflación diciembre a diciembre

en 1977 de 25% nos parece un objetivo sin duda difícil pero alcanzable. Ello requerirá la decisión de mayor austeridad en el gasto público, en base a la eliminación de toda demanda adicional no financiada, quizás en lo posible algunos recortes sobre lo presupuestado y ya aprobado y el perfeccionamiento real del aparato tributario, incidiendo principalmente en el objetivo de una mejor distribuida y más justa recaudación; un desequilibrio en la balanza de pagos no mayor al programado a fines de 1976, con un nuevo endeudamiento por refinanciación de la deuda externa pública del orden de los 200 millones de dólares, la reducción progresiva del déficit de Petro Perú en base a la refinanciación de su deuda a corto plazo, una inmediata alza del precio de los derivados del petróleo compatible con la inflación proyectada y un recorte efectivo de sus gastos; una política de tipo de cambio y de precios periódicamente reajustables, a un ritmo tal como la seguida en el inmediato pasado; una política de remuneraciones muy austera y compatible con las metas globales, pero socialmente orientadas, la reducción del ritmo de nuestro endeudamiento externo —insostenible en el mediano plazo— y sobre todo una inmediata, rigurosa y unitaria planificación del mismo para reorientarlo a la par que contenerlo; y por último, una política monetaria acorde con todo ello y con la meta de inflación citada.

Opinamos entonces que si el Gobierno, en términos generales, adopta decisiones como las descritas anteriormente, ellas serían coherentes con una [política] de coyuntura que permita al país iniciar el camino de su recuperación económica a un plazo no muy lejano. Creemos que, salvo que el Gobierno adopte un planteamiento cercano al descrito, será inevitable la reacceleración del proceso inflacionario, esta vez acompañado de un mayor peso de endeudamiento interno y externo, dentro del contexto de una economía en recesión, circunstancias todas que harán inviable dicha estrategia en el mediano plazo. Opinamos que la fuerza de la coherencia de este diseño, con el respaldo de una firme voluntad política de implementarlo con rigor y constancia, harán o que el Fondo flexibilice su planteamiento mediante una firme negociación al nivel adecuado, haciendo posible un acuerdo de crédito contingente dentro de lo que es viable política y socialmente, o,

alternativamente, conducirán a un rompimiento a raíz del cual el mundo conocerá que se busca sacrificar a las naciones débiles dentro de proceso de ajuste mundial en base a modelos económicos rigurosamente monetaristas, a la vez inflexibles e inmanejables sin una muy grande represión política y social.

Hemos creído de nuestro deber plantear esta posición en un momento que juzgamos adecuado, pues tenemos en caja aún la mayor parte de la liquidez en divisas proveniente del desembolso del segundo tramo del crédito que por casi 400 millones de dólares obtuviese este Banco Central el año pasado en apoyo a nuestra balanza de pagos, liquidez externa que nos da algunos meses de respiro frente a la presión de nuestros acreedores.

Hemos, en suma, adoptado esta decisión no por falta de coraje para enfrentar una difícil encrucijada política y económica, sino movidos por la creencia que es imperioso deslindar posiciones de manera inequívoca, ofreciendo paralelamente nuestra voluntad a renunciar, incluso dejando nuestros cargos si fuera el caso, a todo empeño de insistir en que predominen nuestras convicciones si usted como Ministro de Economía y el Gobierno como un todo, no comparten la línea general de política de coyuntura con que creemos debe enfrentarse esta encrucijada.

Al hacerlo, creemos le facilitamos el camino para adoptar las decisiones que estime más convenientes. Tenga la plena seguridad que cualquiera que ellas sean, contarán con nuestra aceptación. Por cierto, no creemos tener el monopolio de la verdad y sólo reclamamos que nuestra colaboración se realice dentro del marco de una política compatible con nuestras convicciones más profundas.

Atentamente,

*Carlos Santisteban de Noriega*

*Manuel Moreyra Loredó*

*Pedro Amulas Gamio*

*Claudio Herzka Buchdahl*

*Alonso Polar Campos*

### **ANEXO 3**

#### **Documento de Base para el Acuerdo con el FMI**

Lima, Perú, agosto 7, 1978

Señor  
Jacques de Larosiere  
Director Gerente  
Fondo Monetario Internacional  
700 18th St. N.W.  
Washington, D.C. 20431  
USA

Estimado señor de Larosiere:

1. Acompañando a la presente se encuentra un memorándum en que se describe el programa económico adoptado por el Gobierno del Perú para ser aplicado a lo largo de los próximos dos y medio años. En él se describe en detalle las políticas a ser aplicadas hasta fines de 1979. Las correspondientes a 1980 serán definidas durante el año próximo pero deseamos asegurarle desde ya que serán totalmente coherentes con el programa.

2. El memorándum adjunto asevera que los objetivos de nuestras políticas son: restablecer el equilibrio de balanza de pagos y lograr una disminución de la tasa de inflación, tan pronto

como sea posible. Estamos convencidos de que sólo de esta manera podrá crearse las bases para la reiniciación del desarrollo económico y el logro de un más alto nivel de vida para el pueblo peruano. Estas aspiraciones han sido frustradas en años recientes por una severa inestabilidad financiera causada por el deterioro de los términos de intercambio del Perú y la no persistencia en la aplicación de políticas económicas apropiadas en el frente interno.

3. Por la presente solicitamos un nuevo Convenio de Crédito Contingente con el Fondo Monetario Internacional por cantidad equivalente a DEG's 184 millones, para el Período que finalizará el 31 de diciembre de 1980, en apoyo del programa económico descrito en el memorándum adjunto, y requerimos cancelar el actualmente vigente que debió terminar el 31 de diciembre de 1979, a partir de la fecha en que fuera efectivo el nuevo Convenio. Las autoridades peruanas consultarán con el Director Gerente sobre las cantidades de cada moneda o monedas, en términos de DEG's, o sobre la cantidad de derechos especiales de giro a ser incluidos en cualquier compra que se hiciera del Fondo Monetario Internacional bajo el Convenio de Crédito Contingente solicitado.

4. El Gobierno del Perú llegará a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, a más tardar el 31 de diciembre de 1978, sobre: i) los límites del crédito neto bancario interno al sector público no financiero; ii) los límites a los activos internos netos del Banco Central de Reserva del Perú; iii) las metas para la posición de reservas internacionales netas del Banco Central de Reserva, y iv) los límites a la contratación de nueva deuda externa pública o garantizada por el Gobierno, todos ellos a ser aplicados durante 1980.

5. El Gobierno del Perú cree que las políticas descritas en el memorándum adjunto son las adecuadas para lograr los objetivos de su programa pero está dispuesto, en consulta con el Fondo Monetario Internacional y de acuerdo con las políticas de éste en cuanto a ellas, a llevar a cabo las accio-

nes suplementarias que fueren necesarias para el indicado propósito.

De usted, atentamente,

*Javier Silva Ruete*  
*Ministro de Economía y Finanzas*

*Manuel Moreyra Loredó*  
*Presidente del Banco Central*  
*de Reserva del Perú*

Ind.: Memorándum del Gobierno del Perú sobre algunos aspectos de sus Políticas Económica y Financiera.

## MEMORÁNDUM DEL GOBIERNO DEL PERÚ SOBRE ALGUNOS ASPECTOS DE SUS POLÍTICAS ECONÓMICA Y FINANCIERA

1. El Perú ha enfrentado dificultades financieras crecientes, las que hicieron crisis durante la primera mitad del presente año, caracterizándose por la casi total desaparición de las reservas internacionales del Banco Central de Reserva, un arreglo entre Bancos Comerciales que dio como resultado un racionamiento de moneda extranjera y una rápida aceleración de la tasa de inflación.

2. Estas dificultades inmediatas serán mejor comprendidas si se considera la evolución económica de los últimos diez años. Las políticas de desarrollo adoptadas por el Gobierno del Perú desde 1968 tuvieron como objetivos principales un mayor grado de justicia social y el logro de una alta y autosostenida tasa de desarrollo económico. Luego de éxitos iniciales, los que incluyeron una significativa redistribución de la riqueza y un incremento en la tendencia de la tasa de crecimiento, la demanda agregada comenzó a ser mayor que la oferta interna, lo que en parte reflejaba un programa de inversiones que resultó demasiado ambicioso cuando las condiciones económicas internacionales, después de 1973, sufrieron drástico detrimento, del que no se recuperaron tan rápido como se esperaba. Asimismo, el ahorro público disminuyó bruscamente al subir sustancialmente el costo de los subsidios a los alimentos y a los derivados del petróleo, al aumentar los demás gastos del Gobierno y al permanecer estacionarios los ingresos del Gobierno Central. La falta de ahorro interno para financiar el creciente nivel de inversiones fue inicialmente compensado por crecientes desembolsos de préstamos externos.

3. Entre 1975 y 1977, el Gobierno adoptó una serie de medidas destinadas a limitar la demanda interna y a estimular las exportaciones, las que incluyeron sucesivos intentos de lograr una tasa de cambio realista, ajustes de los precios en los bienes y servicios vendidos por el sector público y nuevas medidas de

carácter impositivo. Sin embargo, el gasto público siguió creciendo a mayor tasa que los ingresos, lo que, aunado a la expansión del crédito bancario al sector privado, permitió que la demanda interna siguiera a niveles excesivos. En el segundo semestre de 1977 el Gobierno del Perú concluyó un Convenio de Crédito Contingente con el Fondo Monetario Internacional en apoyo de un programa de estabilización con duración hasta el 31 de Diciembre de 1979. Sin embargo, una vez más fue imposible controlar el crecimiento de la demanda interna. Por ello, las autoridades intentaron aislar la balanza de pagos de la resultante presión de la demanda, permitiendo una muy fuerte devaluación del sol, para luego aceptar la estabilización de la tasa de cambio y el resultante racionamiento de moneda extranjera por parte del sistema bancario.

4. En respuesta a la grave crisis que afecta al Perú el Gobierno ha formulado un programa económico por dos años y medio, que abarca el Período Julio 1978—Diciembre 1980. Los objetivos de este programa, que tiende a dinamizar la producción en áreas estratégicas, son: restablecer el equilibrio de balanza de pagos y lograr una disminución de la tasa de inflación, tan rápido como ser posible. Ambos objetivos serán logrados con una combinación de apropiadas políticas fiscales, crediticias, cambiarias y de ingresos. La meta final de balanza de pagos es la reducción del déficit en cuenta corriente a un nivel compatible con la capacidad de endeudamiento externo del Perú, y la meta en cuanto a inflación es la de reducir significativamente su tasa en 1979, si fuera posible, a la mitad de la tasa de 1978, y nuevamente en otra mitad durante 1980.

5. La política fiscal es la piedra angular del reajuste propuesto. Las metas globales de esta área son: la reducción del déficit total del sector público no financiero del 6.5% del Producto Bruto Interno (PBI) en 1978 a alrededor de 2% en 1979 y a una tasa aún menor en 1980, y un cambio desde un déficit en cuenta corriente del sector público del orden de 1% del PBI en 1978 al 5.5% de ahorro en cuenta corriente en 1979 y una tasa todavía mayor en 1980. Sobre estas bases, la tasa de inversión pública en

términos del PBI subiría de aproximadamente 5.5% en 1978 al 7% en 1979 y a una cifra aún mayor en 1980.

6. Una combinación de medidas impositivas fue aprobada el 9 de mayo de 1978, incluyendo una sobretasa del 10 % sobre toda importación no esencial, un incremento en la tasa del impuesto sobre exportaciones tradicionales desde 15% al 17.5% e incremento en casi todas las tasas del impuesto al valor agregado. Además, a partir del 15 de mayo de 1978, los precios de los derivados del petróleo fueron aumentados en un promedio ponderado del 60% y los precios de los productos alimenticios básicos comercializados por empresas públicas fueron aumentados para que cubrieran sus costos, lo que incluyó incrementos de 130% en los de aceites comestibles y 40% en los de derivados de leche y de trigo. Se estima que estas medidas rendirán aproximadamente 31 mil millones de soles durante el segundo semestre del presente año para el Gobierno Central. El Gobierno del Perú ha decidido reducir sus gastos corrientes ya presupuestados, durante el resto de 1978, en forma significativa y nuevamente observará la necesaria austeridad en los años siguientes. También ha decidido adoptar inmediatas medidas destinadas a invertir la tendencia negativa en términos reales en los ingresos tributarios corrigiendo deficiencias en la administración impositiva y reestructurando los impuestos, combinación indispensable para lograr el deseado nivel de ingresos en 1979. Se ha instruido a las empresas públicas a fin de que sus tasas, precios y derechos sean reajustados adecuada y periódicamente en por lo menos lo necesario para cubrir sus costos, tal como se establece en la Directiva sobre precios de julio de 1976 y en el caso de los bienes cotizados internacionalmente que el Perú también exporta, al equivalente en soles de sus precios en mercados internacionales. La suma de las medidas fiscales recientemente adoptadas y las que se adopte en el futuro próximo, deben hacer posible que el financiamiento del sector público no financiero por el sistema bancario se mantenga dentro de los límites mencionados en el Cuadro No. 1 que se acompaña. Sin embargo, si fuera necesario, el Gobierno del Perú adoptará las medidas complementarias que se requiera para obtener los resultados deseados.

**CUADRO N-1**  
**Perú: Límites al Crédito Neto del Sistema Bancario**  
**al Sector Público no financiero**  
**(En millones de soles)**

Fechas	Límites
Al 15 de noviembre de 1978	270,400
Al 31 de marzo de 1979	297,700
Al 30 de junio de 1979	317,400
Al 30 de setiembre de 1979	334,600
Al 31 de diciembre de 1979	358,300

Definido como la diferencia entre: (1) las acreencias del sistema bancario con el sector público no financiero tal como se le define en la nota 1 del Cuadro No. 4) y 2) los adeudos por depósitos, del sistema bancario con el mismo sector. Estos límites deberán ser reducidos en el equivalente de los desembolsos acumulados de créditos en apoyo de la balanza de pagos (tal como se les define en la Nota 2 del Cuadro No. 3), al sector público no financiero, que no generaren un depósito equivalente en el Banco Central de Reserva. Deberán ser incrementados por el equivalente de la suma en que subieran las acreencias netas del sistema bancario con el sector público no financiero que resultaren de: (1) cualquier revaluación de acreencias y adeudos del sistema financiero denominados en moneda extranjera; (2) cualquier revaluación de aportes a entidades internacionales denominadas en moneda extranjera; y (3) cualquier incremento en la suscripción de capital de dichas entidades internacionales.

7. Las limitaciones impuestas al crédito bancario interno que recibiere el sector público, implícitos en los límites a que se refiere el párrafo o facilitará la conducción de la política monetaria y permitirá un adecuado flujo de crédito bancario hacia el sector bancario hacia el sector privado, dentro de los límites fijados por el programa económico diseñado. A este fin, se ha decidido unificar las tasas de encaje legal sobre depósitos bancarios terminando con las tasas marginales antes del fin de año. Las autoridades peruanas reconocen que las tasas de interés máximas que las instituciones bancarias pueden pagar y cobrar son negativas en términos reales y que, por ende, tanto desincentivan el ahorro

interno, cuanto incentivan en exceso la demanda de crédito y la fuga de capitales a corto plazo. Por lo tanto, están firmemente decididas a lograr que los activos financieros en soles tengan un rendimiento real positivo tan pronto sea posible. Para asegurar la consistencia de los flujos monetarios y crediticios con el deseado restablecimiento del equilibrio en la balanza de pagos y la disminución de la tasa de inflación, se fijará límites a los activos internos netos del Banco Central de Reserva, los que se describe en el Cuadro No. 2 anexo.

**CUADRO N° 2**  
**Perú: Límites a los Activos Internos Netos**  
**del Banco Central de Reserva del Perú**  
**(En millones de soles)**

<b>Período</b>	<b>Límites</b>
Del 1- de julio al 15 de noviembre de 1978	205,100
Del 16 de noviembre al 31 de noviembre de 1978	215,900
Del 1° de enero al 31 de marzo de 1979	273,900
Del 1° de abril al 30 de junio de 1979	304,600
Del 1° de julio al 30 de setiembre de 1979	370,600
Del 1° de octubre al 31 de diciembre de 1979	396,000

Definidos como la diferencia entre: (1) la suma de los adeudos del Banco Central de Reserva con personas naturales e instituciones y sus adeudos en moneda extranjera a mediano y largo plazo; y (2) las reservas internacionales netas del Banco Central de Reserva. Estos límites serán: (1) reducidos en cantidad equivalente a los desembolsos acumulados de créditos en apoyo de la balanza de pagos (tal como se los define en la nota 2 del Cuadro No. 3), al sector público, que no se incluyan como adeudos de reservas en moneda extranjera o como adeudos en moneda extranjera a mediano y largo plazos del Banco Central de Reserva; (2) incrementados en el equivalente de cualquier revaluación de suscripciones denominadas en moneda extranjera a entidades internacionales y de suscripciones de capital a tales entidades.

8. El Gobierno del Perú considera que la política seguida en el pasado, de intentar incrementar el consumo a través de subsidios e incrementos nominales de salarios, ha resultado incompatible con un desarrollo económico sostenido y, por tanto, no ha asegurado un crecimiento regular del nivel real de retribución al trabajo. Esta política sólo ha conseguido como resultado una tasa de inflación acelerada y déficits crecientes de balanza de pagos. Los futuros reajustes de remuneraciones estarán, por ello, ligados a las posibilidades reales de la economía del Perú. Sin embargo, se tendrá especial cuidado, en esas ocasiones, de proteger el nivel de vida de los sectores de menor nivel de ingreso de la población económicamente activa.

9. De importancia capital para la recuperación económica y financiera del Perú es el mejoramiento de su competitividad internacional y la recuperación de la confianza interna y externa en su sistema y manejo financieros. El Banco Central de Reserva restableció, en mayo de 1978, el régimen de frecuentes pero pequeños reajustes de la tasa de cambio del sol. Se adoptó esta medida para sentar las bases de la recuperación del equilibrio de la balanza de pagos y para crear confianza en la expectativa de que tal equilibrio será alcanzado, en realidad, a corto plazo. En el manejo de la tasa de cambio, el Banco Central de Reserva tendrá en cuenta el crecimiento de los precios internos, sujeto al alcance de las metas fijadas para los cambios en su posición de reservas internacionales netas descritas en el Cuadro No. 3 adjunto.

10. La existencia de un mercado secundario donde se transan certificados de depósitos denominados en moneda extranjera, en el que el precio es fijado por el mercado, tiene efectos indeseables admitidos en cuanto a la distribución de recursos y a la credibilidad de la tasa de cambio oficial. Se procurará, por ende, la mayor convergencia posible de las tasas en los dos mercados. La diferencia entre el precio de los Certificados Bancarios en Moneda Extranjera y la tasa de cambio oficial, que al momento ya está disminuyendo, es casi seguro será aun menor cuando se reduzca progresivamente la demora en poner moneda extranjera a disposición de quienes la requieran para hacer todo pago a transíeren-

**CUADRO N°. 3**  
**Perú: Metas para la Posición de Reservas Internacionales.**  
**Notas del Banco Central de Reserva del Perú.**  
**(En millones de US dólares)**

Fechas	1/	2/
15 de Nov. de 1978	660	113
21 de Mar. de 1979	615	296
30 de Jun. de 1979	587	455
30 de Set. de 1979 ,	534	521
31 de Dic. de 1979	513	588

*fechas*

- 1/ Metas: En cada fecha de comprobación, las metas serán ajustadas mediante: (1) la suma de los desembolsos acumulados reales de los créditos en apoyo de la balanza de pagos; y (2) la resta de los estimados para tal fecha de los desembolsos acumulados de dichos créditos. En la medida en que cualquiera de estos desembolsos se convierta en una obligación de reservas del Banco Central de Reserva del Perú, las cantidades pertinentes será restadas del total acumulado real para efectos de estos ajustes.
- 2/ Estimado de desembolsos acumulados de Créditos de Refinanciación y Créditos en apoyo a la Balanza de Pagos. Se define créditos en apoyo de la balanza de pagos de tal manera que incluyan todos los desembolsos al sector público después del 30 de junio de 1978 de créditos de programa, créditos de refinanciación y préstamos de propósito general hechos por bancos extranjeros (como se les define en la nota del 1 del Cuadro No. 4), que hubieran sido contraídos después del 30 de Junio de 1978. Cualquier cantidad desembolsada y reembolsada dentro de un período no será incluida en los desembolsos acumulados. También se define los créditos en apoyo de la Balanza de Pagos de tal manera que incluyan el cambio neto en los saldos, al 30 de junio de 1978, de las reservas netas —prestadas— del Banco Central de Reserva. Las reservas netas prestadas se definen como cualquier deuda que resulte en un incremento en los activos en moneda extranjera del Banco Central de Reserva sin que hubiera un incremento equivalente en sus adeudos en moneda extranjera, excepción hecha de los saldos operativos en moneda extranjera de bancos locales y sus reservas relativas a depósitos y certificados denominados en moneda extranjera.

cia corriente de buena fe. En este campo, será de indudable ayuda también la reducción en los requisitos de financiación mínima básica, a que hace referencia el párrafo 11 líneas abajo y que es aplicable sólo a las importaciones pagadas a través del Mercado Único de Cambios. No se establecerá ni permitirá ninguna otra práctica de cambios múltiples y no se impondrá nuevas restricciones a los pagos y transferencias relativas a transacciones internacionales corrientes, ni las existentes serán intensificadas ni retenidas en forma inconsistente con lo dispuesto en el Artículo VIII del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional.

11. Los únicos requisitos actuales para realizar importación del sector privado, es la obtención de una licencia de importación y el cumplimiento de requisitos mínimos de financiación. La licencia se otorga automáticamente para todo producto que figure en la Lista de Productos Susceptibles de Importación. Actualmente, el requerimiento básico de financiación es de 180 días para casi todos los productos importados por los sectores público y privado, salvo los bienes de capital que tiene plazos mínimos de financiación de dos a cinco años. El plazo de financiación mínimo básico para las importaciones del sector privado será reducido de 180 días a no más de 150 días antes del 31 de diciembre de 1978, a no más de 120 días antes del 30 de junio de 1979, y a no más de 90 días antes del 31 de diciembre de 1979, y será eliminado en su integridad durante 1980. Las licencias de importación para productos incluidos en la Lista de Productos Susceptibles de Importación seguirán siendo otorgadas automáticamente y, mientras tal Lista siga en vigor, no se retirará de ella ningún ítem por razones de balanza de pagos. Más ampliamente, no se creará nuevas restricciones a las importaciones, ni se intensificará alguna de las ya existentes, por razones de balanza de pagos.

12. Para procurar el desarrollo de la industria local el Perú mantiene un sistema de prohibiciones temporales de importaciones que compiten con productos locales, incluidos en el Registro Nacional de Manufactureras. De tiempo en tiempo se ha agregado ítems a este Registro y se seguirá agregando, de ser necesario, para proteger a industrias nacientes. Pero, ya que el Gobierno del

Perú desea promover el desarrollo de un sector industrial eficiente, se llevará a cabo una revisión del Registro Nacional de Manufacturas a fin de lograr que todos los productos en él incluidos puedan competir en mercados extranjeros en un razonable plazo.

13. La falta de moneda extranjera ha forzado al Banco Central de Reserva a llevar a cabo operaciones de "swap" con otras instituciones financieras locales y, en algunos casos, a hacerlas con empresas estatales y privadas. El saldo de "swaps" y operaciones similares, al 30 de junio de 1978 era de US\$ 362 millones. El saldo actual de estas operaciones será gradualmente reducido, ya que implican pérdidas potenciales para el Banco Central de Reserva que son equivalentes a la expansión de su crédito interno.

14. El deterioro del ahorro interno durante los últimos años, aunado a la necesidad de financiar crecientes déficits del sector público, ha llevado a un mayor énfasis en el endeudamiento externo. Como resultado de ello, al momento el Perú enfrenta pagos por servicio de la deuda pública externa —con plazos de reembolso originales de un año o más— que —de 1978 a 1980— utilizarán parte excesiva de los ingresos de moneda extranjera, a expensas de un nivel de importaciones mínimo. El Gobierno del Perú mantendrá el monto y estructura de plazos de reembolso de la deuda pública externa bajo continua revisión, de tal manera que se evite que la carga de su servicio perjudique el futuro desarrollo económico del Perú y de su balanza de pagos. Por la misma razón, la contratación de nueva deuda externa pública o garantizada por el sector público con plazos de reembolso originales de uno a diez años, será mantenida, durante el Período del programa, dentro de los límites fijados en el Cuadro No. 4 anexo.

15. Dados los altísimos niveles de pago de servicio de la deuda pública externa que el Perú enfrenta, elemento fundamental de cualquier programa económico razonable para los próximos dos y medio años es una apropiada reestructuración de dicha deuda. El Gobierno de la U.R.S.S. ha reajustado, a comienzos del presente año los plazos de reembolso de créditos de exportación por US\$ 65 millones en 1978, por US\$ 29 millones en 1979, y por

**CUADRO N° 4**  
**Perú: Límites a la contratación de nueva deuda externa,**  
**contratada o garantizada por el Sector Público no Financiero**  
**COFIDE, o el sistema bancario oficial, con plazos de reembolso**  
**originales de por lo menos un año y hasta 10 años inclusive *II***  
**(En millones de US dólares)**

Plazos de reembolso	1° julio de 1978-30 junio de 1979	1° julio de 1978-31 Dic. 1979
Por lo menos 1 año y hasta 5 años inclusive	135	200
Por lo menos 1 año y hasta 10 años inclusive	300	450

1/ Estos límites excluyen los créditos de programa, los créditos de propósito general de bancos extranjeros y los créditos de refinanciación. Para fines de estos límites: (1) se define el sector público no financiero de tal manera que incluya al Gobierno Central, las instituciones descentralizadas, las empresas públicas, el Seguro Social y los gobiernos locales (2) el sistema bancario oficial se define de tal manera que incluye al Banco Central de Reserva, al Banco de la Nación, a los Bancos Asociados, y a los bancos especializados (de fomento); (3) se define Créditos de propósito general de bancos extranjeros de tal manera que incluya todo préstamo con plazo de reembolso original de por lo menos una año, otorgado por bancos extranjeros y por sus compañías dueñas subsidiarias o asociadas, excepto aquellos que se otorgue a COFIDE y aquellos que están destinados, explícita y contractualmente, a cubrir el pago al contado y otros cargos sobre bienes financiados por proveedores extranjeros o mediante créditos bilaterales; y (4) se define créditos de refinanciación de tal manera que se incluye a todos aquellos créditos destinados a cubrir la amortización y/o el pago de intereses, pagaderos después del 30 de junio de 1978, sobre los saldos no pagados de deuda externa contratada o garantizada por el sector público, con plazo de reembolso de un año o más, y a todos los créditos implícitos consecuencia de la reprogramación o falta de pago de tal deuda. Los créditos de prefinanciamiento de exportaciones otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo o por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento serán excluidos del cómputo de los límites a que se refiere este cuadro; así como la utilización por el sector privado de líneas de crédito para exportaciones otorgadas a través de COFIDE o del Banco Industrial.

US\$ 50 millones en 1980. Un grupo de bancos comerciales extranjeros ha pospuesto para fines de 1978 el reembolso de US\$ 185 millones que debió hacerse durante el segundo semestre del presente año, y se ha llegado a acuerdos en principio para refinanciar o reprogramar estas deudas más allá del 01 de diciembre de 1978. Además, durante 1979, el Perú deberá pagar a bancos, gobiernos y proveedores del exterior deudas por un total de US\$ 730 millones, la que en su mayor parte tendrá que ser reestructurada. Finalmente, se ha iniciado conversaciones informales con el personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en torno a la posibilidad de obtener un crédito de programa por un monto de por lo menos US\$ 100 millones el que debería ser desembolsado totalmente durante 1979.

## ANEXO 4

**Claudio Herzka, "El FMI y las Políticas Económicas", en: Moneda, No. 8, Banco Central de Reserva, Febrero 1989.**

### EL FMI Y LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

*Claudio Herzka*

Para entender con mayor claridad el objetivo que tuvieron los Convenios de Crédito Contingente (Stand-by) u otros de similar naturaleza que el Perú ha suscrito en diversas oportunidades con el FMI, y las implicancias que tiene en la actualidad negociar cualquier tipo de acuerdo de apoyo a la balanza de pagos, es necesario tener presente cuál es el rol que los responsables del manejo de dicha institución multilateral consideran que cumplen en el contexto del Sistema Financiero Internacional.

Conforme ha ido evolucionando el Sistema desde la segunda guerra mundial, el FMI ha ido variando el foco de su presencia, ajustándolo a los cambios que, a su vez, se fueron produciendo en las transacciones financieras entre gobiernos, bancos, e instituciones multilaterales o bilaterales. Desde la década del 60 el Fondo fue otorgándole cada vez mayor prioridad al apoyo a los países en desarrollo que enfrentaban lo que se consideraba "desequilibrios transitorios" en su balanza de pagos. Estos respondían a factores externos, como la caída de los precios internacionales, —en cuyo caso se financiaba una parte del menor ingreso de divisas consecuente—, o desequilibrios básicos en la economía, reflejo de una mayor demanda por bienes y servicios importados que el país estaba en capacidad de adquirir con sus ingresos, sean por exportaciones, flujos netos de capital, o el consumo de sus reservas internacionales. En este segundo caso, es decir cuando un país acudía al Fondo por recursos que permitan financiar una parte del "costo" —desde una perspectiva de corto plazo—, de retomar al equilibrio, el Fondo exigía como condición para otorgar dichos

recursos que el país presente un programa coherente y consistente que facilite regresar al equilibrio, y por ende al crecimiento, y generar un flujo externo de divisas que permita recomprar al FMI la moneda nacional con la cual originalmente se había comprado la moneda extranjera que el Fondo proporcionó para financiar la transición, método a través del cual opera esta institución.

A través de los años y en base a su propia experiencia, el Fondo fue creando una metodología de análisis y evaluación de los programas de estabilización que los países le presentaban. Este sigue vigente con algunas ligeras modificaciones en la actualidad. Originalmente, el equipo técnico fue elaborando el marco conceptual, el que luego de una amplia discusión en las instancias directivas de la institución, era presentado al Directorio del FMI, donde están representados los países miembros y donde Estados Unidos y sus aliados occidentales, sobre todo Europa y Japón, tienen amplia mayoría. Es este Directorio el que progresivamente aprobó el marco de discusión de los programas de estabilización que luego los funcionarios del Fondo utilizaban en sus negociaciones con los países que acudían a ellos.

De la experiencia de las últimas décadas, queda claro que:

- Los recursos del Fondo suelen ser condicionados a la estabilización de la economía, tal como lo entiende dicha institución.
- Los parámetros de la condicionalidad han sido fijados a través del tiempo hasta volverse un marco relativamente rígido.
- Usualmente el nivel de desequilibrio al que ha llegado el país antes de acudir a los recursos del Fondo implica que el ajuste requerido es de una magnitud relativamente apreciable.
- La puesta en marcha de un programa de estabilización bajo los parámetros de la condicionalidad cuando los desequilibrios son profundos requiere de soporte político significativo y sostenido en el campo.

Entendido este contexto, se puede analizar cuál ha sido la posición peruana en el pasado y qué lecciones se podrían aprender de ella.

En realidad el objetivo [que] un país en desarrollo puede tener como marco de sus relaciones con el FMI es el de nunca tener que recurrir a sus recursos, ya que ello significa haber logrado un manejo económico tal que se eviten los desequilibrios económicos o cuando éstos ocurren sólo sea por factores externos, para lo cual se debe contar con las reservas internacionales suficientes. En todo caso, en este último tipo de situación es posible obtener apoyo a través del Fondo Compensatorio de Exportaciones, y los primeros dos tramos de crédito contingente sin tener necesidad de implementar programas de ajuste, ya que no existe desequilibrio permanente, ni mayor condicionalidad impuesta por esta institución. Una vez que se cae en el desequilibrio —y se consumen las reservas— se va en desventaja a la negociación con el FMI: ellos definen la cancha, ponen la pelota y nombran al arbitro. Jugar en esas condiciones es iniciar el partido con por lo menos un gol en contra.

Cuando el Perú ha acudido al Fondo, como por ejemplo en 1977, con una crisis profunda y una falta de capacidad técnica y/o política de plantear un programa nacional coherente de estabilización, que sea aceptable internacionalmente, entonces obviamente el propio FMI "sugería" las medidas alternativas necesarias para retomar el equilibrio en función al marco conceptual diseñado por sus técnicos y aprobado por su Directorio. En otros casos, como en 1978, el Perú adoptó su programa y solamente después acudió al Fondo; en este caso dicha institución virtualmente aceptó en su integridad los planteamientos del equipo peruano. La lección es clara: primero es necesario diseñar una política nacional coherente que se pueda defender ante el escrutinio de los organismos de crédito a los cuales se recurra.

Otro de los problemas más serios que el Perú ha tenido en sus relaciones con el FMI ha sido la falta de capacidad de negociar adecuadamente con dicha institución. Con algunas excepciones,

solamente los directivos del Banco Central usualmente comprenden con claridad cuáles son las implicancias y los costos de entablar una negociación de esta naturaleza. Muchas veces el Banco Central se encuentra en la situación de entablar dos negociaciones al mismo tiempo; una con el Fondo y otra con el propio gobierno para que acepte ejecutar medidas conducentes a retomar el equilibrio. Inclusive se ha llegado a utilizar el apoyo del FMI, y el acceso a recursos externos que ello implica, como un medio para obtener la implementación de medidas por el gobierno, entendido éste como el Consejo de Ministros, en la mayoría de los casos, en lugar de que el país en su integridad se comprometa a la ejecución de un programa. Por ello fácilmente se ha "olvidado" el compromiso asumido e incumplido con las metas establecidas en las cartas de intención remitidas por el Ministro de turno y el Presidente del Banco Central. Un segundo punto, por lo tanto, es que se debe negociar como gobierno, y no como autoridad que no cuenta con el completo apoyo del resto de los componentes del sector público.

Una actitud como la descrita también es reflejo de que existía y existe un rechazo a pagar el costo de retomar un equilibrio, y a veces hasta la aceptación de que un desequilibrio verdadero existe o no.

Conforme ha pasado el tiempo y el tema de las relaciones con el FMI se ha venido politizando, el rechazóla los "programas de estabilización" casi de cualquier índole o naturaleza, sea o no aceptable para el FMI ha caracterizado el comportamiento político a nivel nacional. Actualmente, por ejemplo, el principal problema ni siquiera es el tipo de negociación que habría que efectuar con el Fondo, sino un problema mucha más profundo: el cuestionamiento de la necesidad de ejecutar un programa ordenado de estabilización. El continuo rechazo a los más altos niveles de los diversos intentos de programas —cuya coherencia en muchos caos era discutible— hace que lo más relevante en el momento [es] que se está aplicando una "estabilización" incoherente y por paquetitos en lugar de un programa ordenado, lo que se traducirá en una de las más profundas recesiones sufridas por

país en desarrollo alguno excepto en época de guerra o desastre natural.

Resulta de lo más sorprendente que las autoridades económicas continúen hablando del "costo social" de las medidas requeridas por un posible convenio con el Fondo, cuando, al parecer, se está procediendo a un ajuste de la economía que probablemente sea sustancialmente mayor en términos de producción perdida, con depresión de los ingresos y regresividad en la distribución de los mismos, que cualquier acuerdo con el FMI implicaría. En este caso la fácil retórica está costando más hambre y pobreza de lo que significaría un ordenado acuerdo internacional que apoye el retorno a un equilibrio en un Período de dos a tres años.

Resulta, además, de lo más curioso que se trate de asignar culpabilidades al FMI de una crisis reflejo de desequilibrios que a todas luces la política "heterodoxa" ha causado gracias al desmedido crecimiento de la demanda y la incapacidad de promover exportaciones. Más bien es justamente el sesgo anti—exportador marcado por la incoherente política cambiaria, el excesivo proteccionismo arancelario y para arancelario, las distorsiones en los precios relativos, y el desmanejo de las empresas públicas principales productoras de bienes exportables, que ha ocasionado la crisis que se enfrenta. Echar la culpa al sistema por los errores que uno mismo comete es salida fácil; lo lamentable es que el costo interno de ello sea tan elevado.

Hay algunos factores que implican posturas "anti—Fondo" como la peruana asumida en los últimos años. La falta de flexibilidad del FMI en el pasado, que en un pequeño grado ha empezado a enmendarse en la actualidad, ha condicionado a muchos políticos en contra de la institución. Asimismo, la táctica negociadora de exigir compromisos de alto costo político por delante, que el Fondo inculcó a sus funcionarios, aunque dio éxitos en el corto plazo también ha ido gestando anticuerpos. Por otro lado, lo que prestigia a una institución son los aciertos. Si se considera que los convenios que se suscriben entre un país y el FMI son el reflejo de

un compromiso de dos partes en el cumplimiento del mismo, entonces la multiplicidad de los fracasos en alcanzar las metas establecidas en los diversos convenios entre ambas partes no sólo es el reflejo de que el Perú no ha cumplido, sino también es demostración de que el Fondo ha suscrito programas de dudosa viabilidad real y que probablemente nunca debió suscribir.

En la actualidad el problema del Perú no es si se aplica un programa de estabilización negociado con el Fondo, el Banco Mundial u otro mecanismo supervisor aceptado internacionalmente. El problema es reconocer la necesidad de un retorno ordenado al equilibrio a través de una política coherente y consistente en el tiempo para propiciar el desarrollo. Ello se puede hacer con o sin el apoyo de la Comunidad Financiera Internacional. Bien negociados, los recursos externos que faciliten inversiones productivas rentables y no "elefantes blancos" facilitan dicho desarrollo. Mal utilizados los recursos, como en el pasado reciente (en apoyar el consumo, proyectos de baja rentabilidad u otros usos que no sean inversiones), sólo pueden llevar a nuevos problemas de servicio de la deuda externa, sea cual fuere el ajuste transitorio que se haga a la actual estructura de la deuda.

Cuando se acuerde implementar un programa técnicamente estructurado, debidamente respaldado por los políticos del gobierno, ya será posible negociar las condiciones más favorables posibles con la Comunidad Financiera Internacional. Entonces será válido plantear la pregunta de cuál es la estrategia más adecuada, el canal más favorable de utilizar, y la aproximación previa que se debe realizar con los gobiernos. Sin embargo, si se acepta lo dicho por los personeros públicos del actual gobierno, ello no sucederá antes de julio de 1990, no importa el verdadero costo social que ello implique.

país en desarrollo alguno excepto en época de guerra o desastre natural.

Resulta de lo más sorprendente que las autoridades económicas continúen hablando del "costo social" de las medidas requeridas por un posible convenio con el Fondo, cuando, al parecer, se está procediendo a un ajuste de la economía que probablemente sea sustancialmente mayor en términos de producción perdida, con depresión de los ingresos y regresividad en la distribución de los mismos, que cualquier acuerdo con el FMI implicaría. En este caso la fácil retórica está costando más hambre y pobreza de lo que significaría un ordenado acuerdo internacional que apoye el retorno a un equilibrio en un Período de dos a tres años.

Resulta, además, de lo más curioso que se trate de asignar culpabilidades al FMI de una crisis reflejo de desequilibrios que a todas luces la política "heterodoxa" ha causado gracias al desmedido crecimiento de la demanda y la incapacidad de promover exportaciones. Más bien es justamente el sesgo anti—exportador marcado por la incoherente política cambiaria, el excesivo proteccionismo arancelario y para arancelario, las distorsiones en los precios relativos, y el desmanejo de las empresas públicas principales productoras de bienes exportables, que ha ocasionado la crisis que se enfrenta. Echar la culpa al sistema por los errores que uno mismo comete es salida fácil; lo lamentable es que el costo interno de ello sea tan elevado.

Hay algunos factores que implican posturas "anti—Fondo" como la peruana asumida en los últimos años. La falta de flexibilidad del FMI en el pasado, que en un pequeño grado ha empezado a enmendarse en la actualidad, ha condicionado a muchos políticos en contra de la institución. Asimismo, la táctica negociadora de exigir compromisos de alto costo político por delante, que el Fondo inculcó a sus funcionarios, aunque dio éxitos en el corto plazo también ha ido gestando anticuerpos. Por otro lado, lo que prestigia a una institución son los aciertos. Si se considera que los convenios que se suscriben entre un país y el FMI son el reflejo de

un compromiso de dos partes en el cumplimiento del mismo, entonces la multiplicidad de los fracasos en alcanzar las metas establecidas en los diversos convenios entre ambas partes no sólo es el reflejo de que el Perú no ha cumplido, sino también es demostración de que el Fondo ha suscrito programas de dudosa viabilidad real y que probablemente nunca debió suscribir.

En la actualidad el problema del Perú no es si se aplica un programa de estabilización negociado con el Fondo, el Banco Mundial u otro mecanismo supervisor aceptado internacionalmente. El problema es reconocer la necesidad de un retorno ordenado al equilibrio a través de una política coherente y consistente en el tiempo para propiciar el desarrollo. Ello se puede hacer con o sin el apoyo de la Comunidad Financiera Internacional. Bien negociados, los recursos externos que faciliten inversiones productivas rentables y no "elefantes blancos" facilitan dicho desarrollo. Mal utilizados los recursos, como en el pasado reciente (en apoyar el consumo, proyectos de baja rentabilidad u otros usos que no sean inversiones), sólo pueden llevar a nuevos problemas de servicio de la deuda externa, sea cual fuere el ajuste transitorio que se haga a la actual estructura de la deuda.

Cuando se acuerde implementar un programa técnicamente estructurado, debidamente respaldado por los políticos del gobierno, ya será posible negociar las condiciones más favorables posibles con la Comunidad Financiera Internacional. Entonces será válido plantear la pregunta de cuál es la estrategia más adecuada, el canal más favorable de utilizar, y la aproximación previa que se debe realizar con los gobiernos. Sin embargo, si se acepta lo dicho por los personeros públicos del actual gobierno, ello no sucederá antes de julio de 1990, no importa el verdadero costo social que ello implique.

## ANEXO 5

### ORGANIGRAMA DEL FMI PARA EL PERÚ

JUNTA DE GOBERNADORES  
La Junta de Gobernadores de la cual es miembro  
el Presidente del BCR, reúne una vez  
al año a los Gobernadores de los 133  
países miembros.

JUNTA DE DIRECTORES (20)  
Director por el Perú: Alexandre Kafka

DIRECTOR GERENTE  
H. Johannes Witteveen

JEFE DEL DEPARTAMENTO  
HEMISFERIO OCCIDENTAL  
E. Walter Robichek

JEFE DE LA DIVISIÓN DEL  
PACIHCO SUR  
Linda M. Koenig

ASISTENTE DEL JEFE DE  
DIVISIÓN  
Jan F. Van Houten

OFICIAL DEL PERÚ  
John Whiteman

## B. NEGOCIACIÓN SOBRE LAS EXPORTACIONES TEXTILES PERUANAS ENTRE EL PERÚ Y LOS ESTADOS UNIDOS<sup>1</sup>

El 15 de junio de 1982, la American Yarn Spinners Association (AYSA) y el American Textile Manufacturers Institute (ATMI), instituciones gremiales de la industria textil norteamericana, denunciaron ante el Departamento de Comercio de los Estados Unidos la existencia de subsidios netos para los hilados y tejidos de algodón que el Perú exportaba al mercado norteamericano.

La queja estaba sustentada en que dichos subsidios afectaban las normas sobre competencia<sup>2</sup>. Al amparo de este criterio, AYSA y ATMI solicitaron al Departamento de Comercio la aplicación de Derechos Compensatorios a las importaciones de productos textiles peruanos, para liberar a su industria de una pretendida competencia desleal. En la denuncia se cuestionaba el Certificado de Reintegro Tributario (CERTEX), el Fondo de Exportaciones no Tradicionales (FENT), los mecanismos de la Ley de Exportaciones no Tradicionales, los fletes promocionales, los incentivos concedidos a las empresas industriales de exportación no tradicional e incluso la existencia del Fondo de Promoción de Exportaciones no Tradicionales (FOPEX).

Por esa época se había fortalecido en los Estados Unidos, al igual que en otros países desarrollados, una voluntad proteccionista en respuesta a la relativa pérdida de eficiencia de algunas de sus actividades económicas. La industria textil era uno de los sectores que se había visto especialmente mellado por este contexto: la recesión que experimentaba redujo el empleo textil en un

1. Este caso ha sido preparado para ser discutido en clase, con fines educativos. No pretende juzgar el adecuado o inadecuado manejo del mismo, ni ofrecer un estudio exhaustivo de la situación que se describe.
2. La argumentación se basó en información sobre los incentivos de la legislación peruana, publicada en un documento que tenía como propósito promover nueva inversión extranjera en el sector exportador nacional.

porcentaje mayor al del empleo en todo el sector manufacturero. Contribuía al proteccionismo además el déficit en la balanza comercial norteamericana y la sobrevaluación del dólar, que encarecía sus exportaciones y abarataba el valor de sus importaciones. Como reacción, se recurría a una serie de mecanismos restrictivos.

El Departamento de Comercio inició la investigación e informó del reclamo a la Embajada del Perú en Washington, a través de una comunicación transcrita luego por la Embajada a la Cancillería y de ahí al Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio (MEFC). Sin embargo, una demora administrativa en esas comunicaciones impidió efectuar alguna acción inmediata para contrarrestar la denuncia, lo que trasuntaba una cierta falta de interés en el tema (debida tal vez al desconocimiento del grave efecto que la acción interpuesta podía causar a las exportaciones textiles peruanas). Recién cuando algunas empresas textiles privadas se enteraron a través de sus importadores en los Estados Unidos de lo que sucedía, el sector privado reclamó al gobierno que asumiera una posición sobre el problema.

Si bien el gobierno peruano fue sorprendido por la denuncia presentada, el tema no era nuevo. Desde hacía tiempo diversos analistas del sector exportador peruano habían advertido sobre los problemas que podían surgir por la discrepancia existente entre los incentivos a las exportaciones nacionales y el ordenamiento internacional en el tema. Un economista peruano afirmó en 1981 que "con el actual nivel de incentivos, creo que no va a pasar mucho tiempo hasta que nos pidan que eliminemos los subsidios presionando vía el mecanismo del código de subsidios y derechos compensatorios" (Herzka 1981)<sup>3</sup>.

El Código de Conducta<sup>4</sup> invocado en la denuncia presentada por los productores norteamericanos era el de Subsidios y

3. Este artículo recoge una conferencia dictada en el Instituto de Desarrollo Económico de ESAN.

4. La normatividad internacional de comercio es regida por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que tiene una concepción neoliberal del comercio

Derechos Compensatorios, que establece que los países no pueden utilizar subsidios a la exportación (están exceptuados de esta disposición los países en desarrollo que se encuentran en proceso de consolidar su capacidad de exportación). Dicho Código dispone también que los subsidios a la exportación sólo se pueden emplear si no generan un perjuicio al país al cual se dirigen los productos.

De acuerdo a la legislación norteamericana, es la autoridad oficial —el Departamento de Comercio o la Comisión de Comercio Internacional— la que determina si una actividad está sufriendo daño o está amenazada, o si se está retrasando considerablemente la creación de una rama por las importaciones de un determinado producto. Si es así, se impone a dicha mercancía, además de cualquier otro derecho establecido, un derecho compensatorio equivalente a la cuantía de la subvención. Asimismo, pueden restringirse las importaciones a través de diferentes mecanismos, como cupos de importación, acuerdos de ordenamiento de mercado o acuerdos bilaterales de limitación voluntaria de exportación.

El sector textil era en 1982 uno de los más importantes dentro del universo de las exportaciones no tradicionales peruanas, con una participación superior al 33% del total. Las exportacio-

y el flujo de capitales y busca lograr una óptima localización de los recursos. Tres son sus funciones básicas: servir de marco para las negociaciones comerciales, servir de Código de Conducta en la materia, y cooperar en la solución de controversias. Dos principios básicos guían sus acciones: la reciprocidad (que apunta a la simetría en las concesiones que se otorgan las partes), y la no discriminación en el trato a los países en las relaciones comerciales (este principio se plasma en dos conceptos: la cláusula de la nación más favorecida —por la cual se extienden a todas las partes cualquier ventaja arreglada con una de las partes— y el trato nacional — los productos importados deben recibir el mismo trato que los nacionales). En base a esos criterios, se han fijado principios relativos a las prácticas desleales al libre comercio (el dumping y las subvenciones), las que bajo determinadas condiciones se consideran sujetas a la aplicación de sanciones y contramedidas. Parte de este proceso se canaliza a través de los Códigos de Conducta, que aunque operan en el marco del GATT, no están restringidos a los países firmantes: dichos Códigos deben ser aceptados individualmente por cada país, sin necesidad de ser miembro del GATT.

nes no tradicionales recibían por entonces los siguientes incentivos<sup>5</sup>:

- a) Exención o devolución de impuestos indirectos (la exportación no tradicional no estaba afecta al Impuesto General a las Ventas —IGV— y gozaba de exoneración total y automática de derechos aduaneros; recibía además un reintegro —CERTEX— por los impuestos que gravan la producción y comercialización de los productos de exportación no tradicional).
- b) Exención o devolución de impuestos a la importación (régimen especial de importación de bienes de capital para industrias de exportación; admisión temporal).
- c) Exención o devolución de impuestos directos (incentivos a la reinversión en industrias de exportación y a la generación de empleo en industrias de exportación; disposiciones especiales sobre depreciación).
- d) Financiamiento de Exportaciones (Fondo de Exportaciones No Tradicionales —FENT—; FONEX).
- e) Seguros de Crédito a la Exportación (SECREX).
- f) Sistemas Cambiarios.
- g) Fletes.
- h) Depreciación Acelerada.
- i) Zonas Francas y Parques Industriales.

Una vez notificado de la denuncia, el Premier y Ministro de Economía, Finanzas y Comercio delegó la responsabilidad del manejo del caso a la Viceministro de Comercio, quien, a su vez, asignó a la Dirección General de Negociaciones Internacionales

5. En 1968 se inició en el Perú una política de incentivo a las exportaciones no tradicionales. Los principales mecanismos creados fueron el financiamiento preferencial y el otorgamiento de un reintegro tributario —CERTEX— (además del CERTEX básico, se estableció el CERTEX por descentralización, el complementario y el compensatorio). Posteriormente, a fines de 1978, el sistema de incentivos a la exportación fue unificado por la Ley de Fomento de Exportaciones No Tradicionales, que mantuvo la existencia del Fondo de Exportaciones No Tradicionales (FENT). Asimismo, se constituyó el Fondo de Promociones de Exportaciones (FOPEX).

del FOPEX el procesamiento de la documentación sobre los hechos. Paralelamente, se creó una comisión técnica de asesoramiento, integrada por representantes del MEFC, del Ministerio de Industria, Turismo e Integración, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Comité Textil de la Sociedad Nacional de Industrias —SNI— (integrado por las principales empresas afectadas), de la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP) y de la Asociación de Exportadores (ADEX).

La designación de las entidades encargadas de conducir las negociaciones generó problemas, más aún cuando existían varias instituciones públicas involucradas. Asimismo, en el sector privado también surgieron discrepancias, debido a algunos intereses contrapuestos<sup>6</sup>.

Las primeras acciones de la comisión técnica fueron analizar el marco jurídico del Código de Subsidios y Derechos Compensatorios del GATT (sobre el cual se tenía alguna experiencia, pues el Perú había participado antes en acuerdos de comercio internacional), y el estudio de la legislación norteamericana pertinente, para lo cual se decidió contratar a un estudio de abogados de ese país, especializado en derechos compensatorios. Como el gobierno no tenía los recursos económicos para ello, las empresas textiles afectadas proporcionaron los fondos para contratar al Estudio Prather, Seeger, Doolittle & Farmer, el que pese, a no estar especializado en el tema, tenía experiencia trabajando para el Perú.

Mientras tanto, el Departamento de Comercio entregó el 14 de julio a la Embajada peruana en Washington, el primero de varios cuestionarios sobre los mecanismos de incentivo a las exportaciones que estaban vigentes en el Perú. También se solicitaba información sobre la aplicación de dichos mecanismos a las exportaciones de productos textiles.

6. Este problema, usual cuando el Perú tiene que negociar con algún agente en el exterior, ya fue discutido en el capítulo I.

La recolección de información por el lado peruano enfrentó muchos problemas debido a la poca importancia que algunas empresas exportadoras dieron inicialmente al *impasse* surgido. Además, como los mencionados cuestionarios requerían en algunos casos de datos confidenciales, las empresas ofrecieron resistencia, demorando la respuesta más tiempo de lo prudente y obligando a pedir en más de una oportunidad una prórroga de los plazos al Departamento de Comercio. Solamente cuando la SNI y ADEX dieron su respaldo, se logró una mayor colaboración.

Las conclusiones a las que llegó la comisión técnica de asesoramiento, en base a la información que proporcionó el estudio de abogados norteamericano y a la recolectada localmente, se plasmaron en un memorándum donde se definían las opciones de negociación. En síntesis, éstas eran:

- i) *Opciones que afectan al sistema global de incentivos*
  - a. Firmar el Código de Subsidios y Derechos Compensatorios y comprometerse al desmonte progresivo de los incentivos a las exportaciones, de acuerdo a lo establecido en el Código.
  - b. Suscribir el Código y negociar el desmantelamiento de los incentivos sólo para las exportaciones no tradicionales hechas al mercado norteamericano.
  - c. Firmar un compromiso de desmonte de los incentivos a las exportaciones no tradicionales directamente con los Estados Unidos, sin una previa suscripción del Código.
- ii) *Opciones que afectan exclusivamente a las exportaciones de productos textiles*
  - a. Fundamentar la posición peruana, recusando la denuncia sobre los subsidios a los productos textiles.
  - b. Lograr el retiro de la denuncia a través de gestiones del gobierno peruano ante el Departamento de Comercio, ofreciendo retirar los incentivos a los productos denunciados o limitar voluntariamente el volumen de exportaciones de éstos hacia el mercado norteamericano.
  - c. Lograr un acuerdo de suspensión de las investigaciones

mediante un compromiso de eliminar o compensar el subsidio denunciado, lo que permitiría mantener el flujo comercial por un período de por lo menos seis meses<sup>7</sup>.

Las partes interesadas en el lado peruano discrepaban sobre los posibles caminos de solución. Por un lado, la SNI y su Comité Textil buscaban una solución de carácter general para todas las exportaciones. Por el otro, ADEX, la Sociedad Nacional de Pesquería, la Corporación Nacional de Comercio y la Cámara de Comercio de Lima querían un Acuerdo de Suspensión, limitando el problema a los productos textiles para no sacrificar todos los incentivos de exportación<sup>8</sup>.

El 27 de agosto, los vice ministros de Economía y de Comercio sostuvieron una reunión con la directiva del Comité Textil de la SNI, el Presidente de ADEX y un grupo de exportadores de hilados y tejidos de algodón, para analizar las opciones de negociación. Se concluyó en que se iba a explorar la posibilidad de un Acuerdo Bilateral, descartándose por el momento la suscripción del Código y la firma de un acuerdo de suspensión que implicase retirar el CERTEX a los productos denunciados<sup>9</sup>.

Sin embargo, esta opción no fue aceptada como objeto de negociación por las autoridades norteamericanas, lo que obligó a que la parte peruana viera como alternativas de negociación las opciones que implicaban la firma del Código. En efecto, el Departamento de Comercio estaba interesado en que el Perú se adhiera al Código de Subsidios y Derechos Compensatorios del GATT. Adicionalmente, se exigían los compromisos siguientes:

7. Resumido de Herzka y Paz (1984): pp. 113—117.
8. La discusión, en todo caso, no era nueva: ya anteriormente, en ocasión de la IV Convención de Comercio Exterior celebrada por ADEX, se había señalado que la Ley de Comercio Exterior del Perú estaba mal redactada, pues contenía términos que contravenían disposiciones y costumbres internacionales, principalmente en el caso del CERTEX.
9. Ver Anexo I, que incluye la carta del Presidente del Comité Textil de la Sociedad de Industrias al Ministro de Economía en relación al riesgo de la imposición de derechos compensatorios, y el acta de la reunión celebrada.

- Congelar el sistema de subsidios.
- No otorgar incentivos a otros sectores productivos.
- No instituir ningún nuevo programa de incentivos ni aumentar el nivel global vigente.
- Proceder al desmonte de los incentivos, según este cronograma: 25% al final de 1985, 25% al final de 1986 y 50% al final de 1987.

Las ventajas que se derivaban de la opción norteamericana para el Perú eran dos: el país podría participar en la interpretación conjunta de los artículos del Código en la reunión del GATT en Ginebra (prerrogativa considerada prácticamente inútil por los técnicos), y tendría el beneficio de la prueba de perjuicio para efectos de los juicios en los Estados Unidos. Sin embargo, el proceso de investigación no se suspendería, sino que continuaría hasta la determinación del subsidio neto y pasaría, automáticamente, a la prueba del daño, salvo que los denunciantes desistieran. Los juicios podían ser hasta cuatro, dos por hilados y dos por telas.

Por el lado peruano, la falta de consenso sobre cómo enfrentar el problema se iba agudizando. El MEFC se inclinaba por la firma del Código y el desmonte gradual de incentivos, posición que fue compartida inicialmente por la Cancillería y por el Comité Textil de la SNI. Se asumía que el gobierno buscaría una solución interna para las empresas afectadas, estudiando la forma de otorgar otra clase de incentivos que no pudieran ser considerados como subsidios y fueran de la misma magnitud que los derogados. Esta postura no era compartida por ADEX, la SNP, la Corporación Nacional de Comercio (CONACO) y la Cámara de Comercio de Lima, que preferían más bien la adopción de las siguientes medidas:

- Suscribir un Acuerdo de Suspensión con el Departamento de Comercio, lo que impediría la suspensión del flujo comercial hasta el 31 de julio de 1983.
- Continuar la investigación conjuntamente con el Departamento de Comercio nortamericano.

- A partir del 1ro. de agosto de 1983, aceptar el cobro de derechos compensatorios al Perú.
- Paralelamente, aplicar políticas que permitan la defensa del mercado interno y la disminución de la carga fiscal para el sector textil.
- Estudiar la aplicación de medidas en favor de los distintos sectores exportadores, para perfeccionar el sistema nacional de promoción a la exportación no tradicional<sup>10</sup>.

Mientras tanto, el Viceministerio de Comercio inició las negociaciones ante la representación especial de negociaciones comerciales de los Estados Unidos, con el planteamiento aprobado por el MEFC, que consistía en firmar el Código de Subsidios del GATT, llegar a un acuerdo bilateral y desmontar los incentivos a la exportación en un período de cinco años, con tres años de gracia. Para ello, se presentó un proyecto de compromiso de desmonte de los incentivos que calificaran como subsidios, que se acompañaría a la firma del Código.

La propuesta fue recibida positivamente por el Departamento de Comercio. Sin embargo, ya desde esta etapa de negociación la contraparte norteamericana fue endureciendo su posición, llegando a exigir, en adición al programa de desmantelamiento de incentivo un convenio de cuotas de exportación de productos textiles vigente por tres años. Ello implicaba una limitación cuantitativa dentro del periodo de gracia que proponía el Perú. Tal endurecimiento era, sin duda, reflejo de la desconfianza causada en las autoridades norteamericanas por las discrepancias entre las partes peruanas.

La diversidad de posiciones en el sector empresarial peruano llevó al gobierno a adoptar una posición pasiva. El MEFC expresó en comunicación escrita del 29 de octubre, dirigida a los

10. Mientras se producían estas discrepancias, el gobierno peruano delineó tres posibles posiciones en caso de suscribir el Código sobre Subsidios y Derechos Compensatorios (ver Anexo 2 sobre la eventual declaración del gobierno en caso de suscribir el Código, en sus tres versiones).

diversos organismos involucrados, que, "no contando por parte de todos los sectores involucrados con una indicación inequívoca acerca de sus posiciones (...), el gobierno ha optado por esperar el término de la investigación del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y la imposición de los Derechos Compensatorios a los productos en cuestión"<sup>11</sup>. Frente a esa decisión, el Comité de Exportadores Textiles envió una misión privada a los Estados Unidos con el fin de buscar extraoficialmente alguna solución, sin mayores resultados.

El Viceministro de Economía y el Ministro Consejero de Relaciones Exteriores se disponían a viajar a Washington a mediados de noviembre para pactar los tres acuerdos del nuevo planteamiento. Sin embargo, pocos días antes del viaje, en una reunión entre los Presidentes de ADEX, CONACO, la SNP, la Cámara de Fabricantes de Autopartes, un ex—Presidente de ADEX y de la SNI, un directivo de ADEX y de la SNI, y el Vicepresidente de Fede—Cámaras, se suscribió un documento de oposición a los acuerdos que se iban a firmar.

Ese mismo grupo se reunió posteriormente con el Presidente de la República, a quien le plantearon sus objeciones a la firma de los acuerdos. Señalaban que, de hacerse ésta, se perjudicaría no sólo a los tres artículos textiles involucrados, sino al íntegro de la comunidad industrial y exportadora nacional. Se dijo que no se habían revisado todas las posibilidades antes de optar por la firma de los acuerdos, que además eran de por sí inaceptables. En respuesta, el Presidente de la República aseguró que no se firmaría acuerdo alguno si no se llegaba a un consenso.

Esto hizo que se interrumpiera la negociación. Por otro lado, como un gesto de rechazo a la inflexibilidad mostrada por los Estados Unidos, el Presidente de la República canceló una visita oficial que tenía programada a dicho país, en fecha que coincidía

11. Ver Anexo 3.

con la programada para que el Departamento de Comercio tome una determinación preliminar<sup>12</sup>.

No obstante, las discrepancias continuaron al interior de los empresarios nacionales. Tan poco dispuestos estaban a ceder en sus posturas, que entre los propios exportadores se produjo un rompimiento, formándose, como grupo disidente de ADEX, el Comité de Exportadores Textiles de la SNI, integrado por las principales empresas exportadoras textiles implicadas en el problema.

El 12 de noviembre se conoció la determinación preliminar del Departamento de Comercio. En ella se estimaba que los subsidios netos a los productos involucrados eran muy superiores a los considerados por las autoridades peruanas. Dicho dictamen ordenaba a las aduanas norteamericanas suspender la liquidación de toda importación textil proveniente del Perú, imponiendo para el internamiento de las mercancías la condición de una fianza por un monto equivalente al subsidio neto estimado por el Departamento de Comercio. Se disponía además que se haga una verificación de la información utilizada por el Departamento de Comercio, con el objeto de proceder a la determinación final, y convocaba a audiencias públicas entre las partes interesadas.

Por su parte, los asesores legales del Perú en los Estados Unidos presentaron una serie de opciones sobre el camino a tomar después de la determinación preliminar:

- a) Utilizar el plazo existente hasta la determinación final para reforzar los argumentos en favor de una reducción sustancial en la estimación de los niveles de subsidio que consignaba la determinación preliminar.
- b) Paralelamente, intentar negociar nuevamente la adhesión del Perú al Código y la suscripción del acuerdo de desmonte del sistema de incentivos.

12. Ver informes periodísticos al respecto en el Anexo 4.

- c) Negociar una suspensión de las acciones legales por un lapso de seis meses, dentro del cual se eliminaría o compensaría totalmente el subsidio neto encontrado en la determinación preliminar, comprometiéndose además el Perú a limitar durante ese periodo las exportaciones al nivel que decida el Departamento de Comercio.

Paralelamente, la comisión técnica asesora en el Perú recomendó reiniciar las negociaciones con los Estados Unidos de una manera flexible, bajo las siguientes pautas:

- a) Explorar la posibilidad de suscribir un Acuerdo de Suspensión, comprometiéndose el gobierno a aplicar un impuesto a la exportación de los productos en conflicto que compense el subsidio, y la eliminación de los incentivos cuestionados en un plazo no menor de cuatro meses, durante el cual las exportaciones mensuales se limitarían al nivel promedio del periodo mayo—octubre de 1982.
- b) Adicionalmente, se podría limitar voluntariamente la exportación de los productos, siempre y cuando no se afecte el desarrollo de la industria.
- c) Alternativamente, estudiar la posibilidad de suscribir el Código de Subsidios y la Declaración Unilateral correspondiente (referida al desmonte de incentivos, a ser presentada al Comité del Código).

Por esa época, el Ministro de Economía, en declaraciones a la prensa, anunció que el gobierno había formado una comisión para estudiar el asunto y los posibles caminos a seguir. Dicha comisión estaría integrada "por todos los interesados", enfatizando el Ministro que el 95% de la SNI y de los productores textiles estaban de acuerdo con la suscripción del Código del GATT. Remarcó además que de ninguna manera se eliminaría el CERTEX.

Las divergencias entre las organizaciones empresariales involucradas no se habían solucionado, sin embargo. Por un lado, la SNI y su Comité Textil afirmaban que era preferible firmar el

Código de Subsidios antes de que se tomara la determinación final y se procediera al cobro de derechos compensatorios. Un prominente miembro de la SNI, vocero del Comité Textil, afirmó que al firmar el Código, se tenía derecho a la llamada "prueba del daño", proceso que demoraría varios meses y que daría tiempo para negociar. En su opinión, esto era mejor que pedir la suspensión de la demanda (Acuerdo de Suspensión), que facultaba al Departamento de Comercio a investigar al Perú en cualquier momento para comprobar el cumplimiento de los términos del arreglo.

Por otro lado, ADEX y algunos gremios exportadores (SNP, CONACO, Fedec-Cámaras, Cámara de Fabricantes de Autopartes) se negaban a aceptar la firma del Código del GATT, proponiendo negociar un Acuerdo de Suspensión. ADEX propuso adicionalmente una negociación colectiva con los países andinos, pero la idea no tuvo mayor acogida<sup>13</sup>.

Las audiencias públicas en los Estados Unidos dieron oportunidad a las partes de presentar sus comentarios sobre la determinación preliminar. El Perú argumentó que consideraba excesivas las estimaciones de los subsidios reales recibidos por los exportadores textiles peruanos; por su parte, las asociaciones del gremio textil norteamericano adujeron que los derechos compensatorios impuestos preliminarmente a los productos peruanos eran inferiores al valor real de los subsidios.

El gobierno peruano decidió mostrar su voluntad de reiniciar las negociaciones enviando una misión gubernamental a los Estados Unidos, la cual tuvo algunos obstáculos, sobre todo en lo que se refiere a garantizar la prerrogativa norteamericana de vigilar el cumplimiento de los compromisos ofrecidos. El Departamento de Comercio consideró virtualmente imposible llegar a un Acuerdo de Suspensión con compromisos exclusivamente referidos a los productos cuestionados.

13. Ver Anexo 5, sobre la correspondencia entre ADEX y el Vice—Ministro de Comercio.

Otro camino que se intentó fue retomar la negociación sobre la suscripción del Código y el acuerdo de desmonte de subsidios. Sin embargo, dicha alternativa también quedó trunca por la reiteración del planteamiento norteamericano sobre la imposición de cuotas restrictivas para las exportaciones de productos textiles peruanos, proposición que ya el Perú había considerado inaceptable.

Los caminos de solución a nivel de negociación gubernamental quedaron así nuevamente cerrados. Las empresas peruanas enviaron una propuesta al Departamento de Comercio, planteando que las empresas que efectuaban el 85% de las exportaciones a los Estados Unidos de los productos cuestionados renunciarían a los beneficios del CERTEX y del FENT. Sin embargo, tampoco se llegó a un arreglo.

El 26 de enero de 1983 se dio la determinación final, que redujo en cierta medida los montos estimados de subvención y definió, por primera vez, derechos compensatorios. La disminución en los niveles de subsidio neto estimados en la determinación preliminar, aunque importante, no solucionó el problema a los exportadores peruanos, quienes ante la magnitud de los derechos compensatorios, solicitaron al gobierno diera medidas internas para impedir el colapso financiero del sector. Sin embargo, no plantearon alternativas inmediatas frente al Proceso de Revisión.

Según los asesores legales en los Estados Unidos, habían varios caminos a seguir, pero sólo uno de ellos era factible. Por un lado, se podía presentar (el gobierno o los exportadores) una solicitud de reconsideración ante la Corte de Comercio Internacional de los Estados Unidos. Sin embargo, de antemano se sabía que era sumamente difícil obtener alguna modificación significativa de los derechos compensatorios dispuestos por el Departamento de Comercio. Por otro lado, la firma del Código de Subsidios y Derechos Compensatorios del GATT continuaba requiriendo la firma de un acuerdo bilateral para ser beneficioso; además,

éste no sería aplicable para los casos en que ya se habían establecido derechos compensatorios.

Quedaba, por lo tanto, el Proceso de Revisión Administrativa de los derechos compensatorios, contemplado en la legislación norteamericana. Conforme a dicha legislación, el Departamento de Comercio debe revisar su determinación después de los primeros 12 meses de haber impuesto los derechos compensatorios. Como resultado de la revisión éstos podrían reducirse, dependiendo de la disminución o eliminación de los subsidios, o aumentar si es que hubo algún incremento o se incorporaron nuevos subsidios.

El gobierno peruano realizó una presentación de su caso ante el Departamento de Comercio, donde propuso:

- La suspensión del CERTEX para los productos involucrados.
- El otorgamiento a dichos productos en moneda nacional de los créditos FENT a corto plazo, a la tasa de interés comercial.
- La eliminación del tratamiento diferencial que los artículos 12 y 14 de la Ley de Promoción de Exportaciones concedían a los exportadores en relación a los otros productores.
- La compensación de los beneficios derivados de los artículos 8, 9 y 16 de la misma Ley, mediante un impuesto a la exportación.

Considerando esta propuesta del gobierno peruano, el Departamento de Comercio, a través de la Administración de Comercio Internacional, preparó los informes preliminares de la Revisión Administrativa de los derechos compensatorios aplicables a los hilados y tejidos de algodón. Se estimaron en esos informes los nuevos niveles de subsidio neto implícito en el sistema peruano de incentivos a la exportación de los productos cuestionados. Luego de cumplidos los procedimientos y revisada la información adicional obtenida en audiencia pública, el Departamento de Comercio anunció su determinación final del Proceso de Revisión, en la cual ratificaba los niveles de derechos compensatorios fijados en sus informes preliminares.

## Bibliografía recomendada

### A. Textos

- 1) Aviel (1985).
- 2) Herzka (1981).
- 3) Herzka y Paz (1984).

### B. Artículos periodísticos

ADEX — El Exportador Peruano, "ADEX se pronuncia sobre imposición de Derechos Compensatorios a productos Textiles en USA", Lima, 15 de noviembre de 1982; pp. 1-4.

Uri Ben Schmucl, "A Favor del Certex Camuflado" (Entrevista a Roberto Abusada), en: Oiga, Lima, 8 de noviembre de 1982; pp 28-33.

Caretas, "La Guerra Textil: EE.UU. aplica tarifas prohibitivas y amenaza otros productos", Lima, 22 de noviembre de 1982; pp. 7 y 76-78.

Correo, "Derechos Compensatorios: Partida de defunción de Exportaciones No Tradicionales", Lima 17 de diciembre de 1982.

El Comercio, "Iberoamérica pedirá a EU solucionar casos como el problema textil peruano", Lima, 21 de diciembre de 1982.

El Observador, "Textiles peruanos suspenden embarques a los Estados Unidos". Lima, 19 de noviembre de 1982.

Industria Peruana, "Nuevas Medidas proteccionistas aplicadas por EE.UU. a la Importación de Textiles Peruanos". Lima, 1984; pp 4-8.

Humberto Li Verástegui, "El final de la madeja: Textiles perderían US\$ 80 millones", en: Caretas Lima 17 de diciembre de 1983; pp 15.

Oiga, "Como se evitó el abusivo asesinato del Certex — Y el sorprendente fallo norteamericano contra nuestros textiles", Lima, 15 de noviembre de 1982; pp. 10-14.

Oiga, "Textiles: Hasta ahora ni consenso ni comisión a pesar de las declaraciones de Ulloa", Lima, 22 de noviembre de 1982; pp. 16-20.

Perú Export, "Bomba de Tiempo contra las Exportaciones No Tradicionales", "Posición de los los Estados Unidos frente al problema Textil", "El Problema Textil", Lima, diciembre de 1982; pp. 6-14.

Ultima Hora, "Gonzalo Garland hace radiografía: Adex y gobierno en diálogo fluido", 31 de diciembre de 1982.

### Preguntas propuestas para el uso del caso

1. ¿Considera Ud. que el gobierno peruano estaba adecuadamente preparado para enfrentar una crisis de la naturaleza planteada en el caso? ¿Qué se pudo haber hecho para estar mejor preparados?
2. ¿Cómo evalúa Ud. la participación institucional del sector público peruano para enfrentar la situación?
3. ¿Cuál es su evaluación de la participación del sector privado en la solución al problema?
4. ¿Qué factores perjudicaron al Perú en el proceso de negociación?
5. ¿Qué lecciones a futuro se extraen de esta negociación?

## ANEXOS

### NEGOCIACIÓN SOBRE LAS EXPORTACIONES TEXTILES PERUANAS ENTRE EL PERÚ Y LOS ESTADOS UNIDOS

## **ANEXO 1**

### **A) Correspondencia entre el Presidente del Comité Textil de la Sociedad de Industrias y el Ministro de Economía, Finanzas y Comercio**

Lima, Viernes 27 de Agosto de 1982

Señor Dr. Don Manuel Ulloa Elias  
Primer Ministro y Ministro de  
Economía, Finanzas y Comercio  
Ciudad

*Ref. Riesgo de imposición de derechos compensatorios a la exportación textil peruana a los EE.UU. de Norteamérica*

Muy estimado señor Primer Ministro:

Nos permitimos distraer su importante atención para referirnos al asunto de los derechos compensatorios que los EE.UU. de Norteamérica amenaza aplicar a algunos tipos de exportaciones peruanas de textiles a dicho país.

Dada la complejidad del tema y el corto plazo del cual se ha dispuesto para profundizarlo (los delegados del Comité Textil han regresado de Washington hace 24 ó 48 horas, según el caso), creemos de interés para el buen éxito de nuestras negociaciones con los Estados Unidos formular algunas reflexiones que se derivan del fructífero intercambio de ideas que se ha desarrollado el día de hoy en el Comité Textil a la 1 p.m. en la sesión de los Exportadores de Textiles y el Ministerio de Economía, Finanzas y

Comercio, en reunión convocada para las 5 p.m. de hoy por la Sra. María Jesús Hume, Vice-Ministro de Comercio, y a la que asistieron el Sr. Roberto Abusada, Vice-Ministro de Economía, el Sr. José Antonio García Belaúnde, Ministro-Consejero de RR.EE. y altos funcionarios administrativos.

Queremos, ante todo, destacar el alto aprecio y respeto que nos merecen las tan distinguidas personalidades gubernativas mencionadas, así como nuestro agradecimiento por la prontitud y encomiable empeño con que han asumido el estudio de este tan complejo y trascendental problema para encontrar la solución que responda en forma óptima a los intereses nacionales.

Creemos también que las reflexiones que formulamos en la presente pueden revestir interés, por cuanto siendo propósito de la presente comunicación solicitar al Sr. Primer Ministro, si lo tiene a bien, otorgue a la Delegación Peruana que negociará en los Estados Unidos su eminente apoyo político, personal e institucional, consideramos que es conveniente hacerle llegar, a título de colaboración, toda la información a nuestro alcance sobre este nuevo problema; la cual se inspira en la difícil búsqueda -en común y solidario esfuerzo con el Supremo Gobierno- de la posición que conviene adoptar para alcanzar una solución que no afecte los intereses nacionales.

#### LAS OPCIONES

Al parecer, las posibilidades u opciones que se presentan ante el riesgo de aplicación de derechos compensatorios son las siguientes:

- a) Presentar una fuerte y bien fundamentada defensa contradiciendo la acusación que en el Perú ciertos productos textiles exportados a los EE.UU. están subsidiados. Al efecto, es menester responder el cuestionario remitido por el Departamento de Comercio de los EE.UU. en forma imaginativa y exhaustiva.

Varios países que se han concentrado en dicho tipo de defensa, han logrado ganar este procedimiento. Tenemos entendido que Colombia ha logrado evitar los derechos compensatorios a sus exportaciones textiles (que reciben incentivos similares a los nuestros).

Nos permitimos opinar que cualquier decisión o estrategia que se adopte, tome en cuenta esta primera y fundamental línea de defensa; ya que los resultados que arroje el Cuestionario remitido por el Departamento de Comercio de los EE.UU. constituye la base cuantitativa para la determinación de la tasa de los posibles derechos compensatorios.

- b) Desistimiento de los peticionarios (American Textile Manufacturer Institute (ATMI) y The Yarn Spinners Association (AYSAT), en base a gestiones que tendrían que efectuarse por intermedio de la Oficina del U.S. Trade Representative.

Pensamos que esta vía no tiene en estos momentos posibilidades de buen éxito, porque las primeras exploraciones realizadas han resultado negativas.

- c) Suscripción del Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios del GATT.

El objetivo de dicha suscripción es permitir que los EE.UU. acepten derivar el procedimiento para el establecimiento, o no, de los derechos compensatorios, a la comprobación de la existencia de "perjuicio"; por cuanto para que ello ocurra los EE.UU. exigen que el país denunciado suscriba el Código de Subvenciones del GATT.

La Comisión Multisectorial constituida por el Supremo Gobierno a principios de este año en la que participa la Dirección Superior de Comercio, e integrada por representantes de la Secretaría de Estado de Industria, Ministerio de Relaciones Exteriores, Sociedad de Industrias, Asociación de Exportadores y FOPEX, recomendaron no suscribir dicho

Código, y en el caso que en el futuro se considerara necesario hacerlo, se debería plantear previamente el asunto al Grupo Andino, de acuerdo con la Decisión No. 68 del Acuerdo de Cartagena.

Debe tenerse presente, al efecto, que los EE.UU. exigen, adicionalmente a la adhesión al Código del GATT, que se suscriba un Convenio Bilateral General ("Across the Board"), en términos y condiciones más duras de las estipuladas en el Código del GATT. La India no ha aceptado esta condición de los EE.UU. y ha reclamado al GATT.

- d) Firma de un Convenio Bilateral General con los EE.UU. sin suscribir el Código de Subvenciones del GATT.

La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 de los EE.UU. contempla la posibilidad de que para invocar la "prueba de perjuicio" se celebre un Convenio Bilateral General en el cual se establecen obligaciones sustancialmente equivalentes a las del Código GATT. Pero como es política del actual Gobierno de los EE.UU. que los países en desarrollo se adhieran al Código de Subvenciones, existe presunción de que dicho Convenio estipularía condiciones de gran severidad, precisamente para que dichos países prefieran suscribir el Código del GATT. Hecho lo cual los EE.UU. establece un cronograma para el desmantelamiento de los apoyos a la exportación respectiva.

Colombia ha elaborado un proyecto de Ley sobre anti-dumping y sobre medidas compensatorias, antes de tomar cualquier decisión al respecto. Sobre la posición de Colombia, manifiesta el Dr. Edgar Moncayo, presidente de la Junta del Acuerdo de Cartagena: "Sin embargo, una prueba de la prudencia y extrema cautela con las que el gobierno ha manejado todos los temas relacionados con el GATT, la constituye el hecho de que pese al interés que este código tiene para Colombia, su adhesión a él no se ha decidido porque los Estados Unidos están exigiendo de los países adherentes el

compromiso de eliminar gradualmente sus incentivos antes de proceder a reconocerles la prueba del perjuicio', lo cual no sólo está en contradicción con las disposiciones del código sino que resulta inaceptable para Colombia. En estas circunstancias se ha optado por esperar una oportunidad propicia para suscribir el código, lo cual se hará, ya sea logrando previamente un acuerdo satisfactorio con los Estados Unidos, o mediante una vinculación directa al instrumento, para aunar esfuerzos con otros países en desarrollo a fin de lograr que los Estados Unidos modifiquen su posición."

#### Acuerdo de Suspensión del Procedimiento

Independientemente de las anteriores opciones, existe la posibilidad legal de celebrar un Convenio de Suspensión del Procedimiento, limitado a los productos materia de la denuncia, sin afectar al resto de la Industria Textil. Este tipo de arreglo asume la reducción de los apoyos a las exportaciones o restricción concordada de volúmenes exportados o una combinación de ambas, en los productos específicos materia de la denuncia estadounidense.

Esta opción tiene la ventaja que termina con el problema y no extiende el proceso a la "prueba del perjuicio".

Recientemente varios países han optado por esta solución, que les permite seguir estudiando la conveniencia de la suscripción del Código y la celebración de un Convenio Bilateral satisfactorio con los EE.UU.

De adoptarse la opción en cuestión se asume que el Gobierno buscaría una solución interna destinada a enfrentar la problemática de las empresas afectadas.

Ahora bien, de acuerdo a la opinión del Estudio de Abogados Norteamericanos contratados por el Perú "existe 'good chance' que la industria de hilados de algodón de los EE.UU. obtenga de la International Trade Commission una resolu-

ción que declare 'una razonable indicación de que sufre perjuicio'. Ello implica que aún en el caso que el Perú suscriba un Acuerdo Bilateral que le da acceso a la "prueba de perjuicio" posiblemente no podría evitar derechos compensatorios a los hilados de algodón.

Al parecer la situación sería diferente para los tejidos de sheeting y satten; o sea con menores probabilidades de aplicación de derechos compensatorios.

## CONCLUSIONES

Por todo lo anterior se infiere la conclusión que resulta sumamente riesgoso suscribir un Acuerdo Bilateral no circunscrito a los productos denunciados, por cuanto en dicho caso —como lo han declarado las autoridades colombianas— existe el positivo riesgo de que el Perú se vea obligado además de adherir al Código de Subsidios del GATT, sumado a un dispositivo adicional establecido por el Gobierno de los EE.UU. que obligue a eliminar gradualmente los incentivos a la exportación de acuerdo a un cronograma ("time table") rígidamente pactado.

Ello crearía el inmediato peligro de ensanchar el espectro de riesgo de cierre de nuestras exportaciones, tanto en tipos de productos como de países. En efecto, tanto en el caso en que los EE.UU. logre o no probar que existe "perjuicio" o "daño" a su producción, automáticamente podría invocar la supresión de todos a la mayor parte de los apoyos a la exportación de textiles —vía GATT— o sea, a nivel mundial (además de establecer los respectivos derechos compensatorios, en caso de probarse "perjuicio"). Con lo cual quedarían afectadas no solamente las exportaciones de los tipos de textiles de algodón denunciados por los Estados Unidos, sino también todos los demás tipos de textiles de algodón, así como los a base de otras fibras, tanto en las exportaciones a los EE.UU., como las destinadas a otros países. Además, como es sabido, en dichos casos, el GATT extiende la obligación de reducir apoyos a la exportación a todas las exportaciones no-

tradicionales, con lo cual se afectarían también a la gran mayoría de industrias no textiles que hoy día exportan.

Lo anterior señala que, de adoptarse dicho camino, existe fuerte presunción de que el futuro de la exportación no-tradicional peruana estaría a corto y mediano plazo involucrada en un plan de congelación y desmantelamiento de los apoyos a la exportación no-tradicional a través del severo Cronograma ya mencionado, insertado en el Convenio Bilateral General con los EE.UU., o vía Código de Subsidios del GATT ("activado" por los EE.UU.). O sea, que aún en el supuesto caso que —vía celebración del Acuerdo Bilateral— se lograra demostrar que algunos productos textiles no causan perjuicio y se evitara así los derechos compensatorios, a corto y mediano plazo quedaría vulnerada toda posibilidad de exportación, incluyendo también dichos productos.

#### REUNIÓN EN EL MEFC EL DÍA DE HOY VIERNES 27-8-82

En la Sesión de los Exportadores Textiles del Comité Textil tenida el día de hoy a la 1 p.m. se acordó por unanimidad circunscribir el problema a los productos afectados y al país que ha presentado dicho problema.

Concordantemente a lo anterior, el suscrito sostuvo, horas más tarde, en la reunión convocada en el MEFC, que consideraba sustancial reducir el área de riesgo, circunscribiendo las negociaciones a los productos denunciados y al país denunciante (los EE.UU.).

También formuló la pregunta de si existía la garantía de que pudiera celebrarse un Acuerdo Bilateral Textil sin que los EE.UU. exigieran que además el Perú suscriba el Código de Subvenciones del GATT. Las autoridades presentes señalaron que no existía dicha garantía.

Aunque al final de la reunión se acordó que se exploraría la posibilidad de un Convenio Bilateral, considero necesario, por lo

antes expuesto, dejar constancia ante Ud., señor Primer Ministro, que el entendimiento del Comité que represento es que dicho Convenio (de insistirse en proseguir dicho camino) sólo sería conveniente para el conjunto de la Industria Textil únicamente en el caso de que el Convenio Bilateral con los EE.UU. no implique previa, simultánea, ni posterior adhesión al Código de Subvenciones del GATT y sea un Convenio circunscrito a los productores denunciados, excluyéndose del mismo el resto del universo textil.

Asimismo, resulta igualmente fundamental que exista clara posición legal de que una vez firmado el Convenio Bilateral con los EE.UU., este Convenio no pueda ser aplicado al Perú por otros países o por la CEE invocando la cláusula de la nación más favorecida.

Las graves repercusiones antes señaladas son, a todas luces, las que han tenido presente otros países (como Colombia, la India, Pakistán) para no firmar Acuerdos Bilaterales con los EE.UU.

#### APOYO POLÍTICO

En la reunión ya mencionada tenida en el MEFC, el día de hoy, se ha también considerado que el apoyo político del Gobierno peruano es de trascendental importancia. En efecto, por las informaciones recibidas, dichas negociaciones son de por sí arduas y solamente pueden llegar a buen éxito mediando una intensa y persistente acción del Gobierno.

Desde luego, el Comité Textil prestará todo el asesoramiento y concurso que sea necesario en las mencionadas negociaciones; para lo cual se acordó mantener un contacto y presencia permanente con la delegación peruana que negocie en los EE.UU.

Estamos convencidos, y pensamos que usted Sr. Primer Ministro comparte plenamente dicha convicción, que la importancia económica y social que la Industria Textil peruana representa en el conjunto de nuestra economía, amerita que el Supremo

Gobierno le otorgue todo su apoyo, para conseguir que la solución que se dá a este problema con los EE.UU. no entrañe perjuicio a los productores de los artículos textiles denunciados y, como es obvio, en caso alguno al resto de los mercados y productos del universo textil; por cuanto el sector señalado viene soportando ya el grave peso de una prolongada y aguda crisis económica.

Por lo anterior, nos permitimos rogarle señor Primer Ministro que, si lo estima a bien, se sirva impartir las instrucciones que sean del caso, para que quienes van a negociar en representación de nuestro país, reciban el trascendental apoyo que entraña la intervención del Despacho a su digno cargo, que consideramos tendrá valor decisivo debido tanto a la importancia institucional de su alta investidura como al alto prestigio nacional e internacional de su persona.

De antemano le reiteramos nuestro más sincero reconocimiento por la amable atención que quiera prestar a la presente, y nos es grato expresarle los sentimientos de nuestra más alta y distinguida consideración y estima.

Gian Flavio Gerbolini I.  
Presidente del Comité Textil  
de la Sociedad de Industrias

**B) Acta de la reunión celebrada por los vice ministros de Economía y Comercio sobre la amenaza de derechos compensatorios para las exportaciones de textiles peruanos a los Estados Unidos**

El día viernes 27 de agosto a las 5 de la tarde en el Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio se reunieron los Vice-Ministros de Economía, Dr. Roberto Abusada Salah y de Comercio, Ing. María Jesús Hume de Vargas y varios funcionarios del Ministerio con la Directiva del Comité Textil de la Sociedad de Industrias así como un grupo de exportadores de hilados y tejidos de algodón a los Estados Unidos.

Abrió la reunión la Vice-Ministro de Comercio quien transmitió el mensaje del Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía, Finanzas y Comercio Dr. Manuel Ulloa en el sentido que es su más vivo interés obtener una posición de amplio consenso de parte del sector textil peruano respecto a la amenaza que se cierne de derechos compensatorios aplicados por el Gobierno de los Estados Unidos a los textiles peruanos. El Gobierno del Perú desea hacer una sólida defensa del caso, para lo que requiere el apoyo coherente y eficaz del sector directamente involucrado.

Luego de esta exhortación el Sr. José Antonio García Belaúnde explicó los alcances de la medida y las alternativas ofrecidas al Perú. Estableció claramente que de no tomarse una decisión —que implicaba algún tipo de acuerdo jurídico internacional— las exportaciones peruanas de tejidos e hilados de algodón serían sujetas a derechos compensatorios, que cálculos preliminares los ubican entre el 15% y el 20%, con lo cual estos productos quedan marginados del mercado norteamericano. No sólo ello, que ya es grave, sino que hay la certeza que este caso llamaría a otras demandas para que se aplicasen derechos compensatorios para el

resto de productos peruanos no tradicionales que se exportan al mercado de los Estados Unidos.

Las alternativas que al Perú se le presentan para amortiguar de alguna manera los efectos de esta denuncia y procedimientos similares serían:

- a) Suscribir el Código de Subsidios del GATT, que tiene carácter universal y que implica el compromiso de ir reduciendo gradualmente el monto de los subsidios netos a la exportación no tradicional. Esta alternativa es la que favorece la Administración de los Estados Unidos.
- b) Entrar en un Acuerdo Bilateral con los Estados Unidos, con las características del Código mencionado en el párrafo a), pero con la ventaja de ser válido sólo para este país. Con la suscripción del Código o del Acuerdo Bilateral, el caso materia de investigación volvería a fojas uno y se beneficiaría de la prueba del daño. La opinión de los abogados contratados por la Embajada del Perú en Washington es que la prueba del daño liberaría a los tejidos de algodón pero no a los hilados. Sin embargo, como quiera que el procedimiento se complica en exceso y los costos se triplican, es posible esperar que los demandantes acepten -en ese momento- negociar el retiro de la demanda, con lo que el caso bajo investigación se archiva.

El señor García Belaúnde, dejó claramente establecido que el Código del GATT y el Acuerdo Bilateral son por naturaleza excluyente y que las autoridades de los Estados Unidos, habían declarado que como ellos favorecían la suscripción del Código serían más exigentes si el Perú solicita entrar en negociaciones para un Acuerdo Bilateral. Sin embargo es aquí donde se encuentra el margen de maniobra y presión política que puede ejercer el Gobierno Peruano, cuyo objetivo debería ser lograr un acuerdo con los Estados Unidos, del estilo de los firmados por Pakistán y la India, cosa que aparece en estos momentos improbable, pero en todo caso con términos más laxos que los firmados por Brasil y Uruguay.

Si el Perú se convierte en "País bajo Acuerdo" (esto es signatario del Código del GATT o del Acuerdo Bilateral) y se demuestra que la exportación bajo investigación causa serio perjuicio a la producción Norteamericana, el Perú estará en condiciones de firmar un acuerdo de suspensión, mediante el que se compromete a no causar perjuicio (y aquí se abren varias opciones, desde restricciones voluntarias hasta la posibilidad de aplicar un impuesto selectivo a la exportación, como lo ha hecho el Brasil con varios productos denunciados).

Si el Perú no es ni se convierte en "País bajo Acuerdo", entonces le quedaría negociar un Acuerdo de suspensión mediante el cual se compromete en seis meses a no exportar dichos productos a los Estados Unidos o a retirarles el subsidio neto. He aquí la otra alternativa planteada al Perú.

En su momento el Dr. Roberto Abusada intervino para aclarar que en conversaciones con el Embajador Brock, Representante de los Estados Unidos para las negociaciones Comerciales Internacionales, y con las autoridades del Departamento de Comercio, fue claro que una sólida defensa del caso peruano no evitaba la aplicación de los derechos compensatorios, que por un exceso de simpatía con el Perú podrían ser un tanto más benignos, pero que la Ley estaba formulada de tal forma que a los que tienen que aplicarlas les quedaba márgenes muy reducidos. Manifestó que él se oponía a que le aplicaran derechos compensatorios al Perú, por el temor al "efecto cascada" sobre el resto de las exportaciones no tradicionales a Estados Unidos. La misma opinión fue expresada por la Vice-Ministro de Comercio.

Después de un amplio debate, en el que participaron tanto el Presidente del Comité Textil Ing. Gian Flavio Gerbolini, como el Presidente de ADEX Dr. Gonzalo Garland, así como diversos invitados a la reunión, el panorama fue aclarado y emergió un consenso en el sentido que aprovechando el viaje del Dr. Abusada éste debía explorar la posibilidad de un Acuerdo Bilateral. Habiéndose descartado la suscripción al Código, sabiéndose que no era factible en estos momentos negociar con los demandantes el

retiro de la denuncia y no considerándose un acuerdo de suspensión que implicase retirar el CERTEX a estos productos, la opinión sin disidencia favoreció la solución del acuerdo con los Estados Unidos.

Tanto la Directiva del Comité Textil como los exportadores individuales abogaron por que en determinado momento el Primer Ministro ejerciera una suficiente presión política para que el Acuerdo Bilateral se logre en los términos menos onerosos posibles.

## **ANEXO 2**

### **Eventual declaración del Gobierno del Perú en caso de suscribir el Código sobre Subsidios y Derechos Compensatorios**

Versión A: Eventual Declaración del Gobierno del Perú en caso suscribir el Código sobre Subsidios y Derechos Compensatorios

1. El Gobierno del Perú, en los último años, ha seguido una estrategia de crecimiento orientado a asegurar a los peruanos los beneficios de una política de comercio libre y de acceso a los mercados mundiales, al tiempo que ha reducido las cargas fiscales sobre la actividad productiva.

Esta política ha comprendido reducciones importantes en las tarifas nominales y en la tasa efectiva de protección arancelaria. Esta política significó también una reducción y reestructuración de los incentivos a la exportación durante el último año.

2. Con respecto a las disposiciones del Art. 14 del Acuerdo, la política del Gobierno del Perú es reducir, en un período de tiempo, y eliminar los subsidios netos en la exportación, si los hubiera, en productos que no sean primarios cuando estos subsidios sean inconsistentes con las necesidades de desarrollo y de competitividad del Perú. De conformidad con esta política el Gobierno del Perú no aumentará el factor de subsidio neto a la exportación de su actual programa de incentivos a la exportación y eliminará cualquier subsidio neto a la exportación con respecto a los productos que no sean primarios para Diciembre de 1985.

3. El Gobierno del Perú reafirma que los beneficios de los incentivos a la exportación no serían extendidos a otros sectores o productos.
4. El Gobierno del Perú no instituirá ningún nuevo programa de subsidios o aumentará el nivel global de sus subsidios a la exportación.
5. El Gobierno del Perú entiende, a la luz de lo anterior, que no estará sujeto a los nuevos procedimientos del párrafo B del artículo 14 del Acuerdo, referido a los subsidios a la exportación por un período de [sic] años desde el día de acceso del Perú al Acuerdo.

**VERSIÓN B:** (Párrafos **1, 3, 4 y 5** iguales a los de la versión A)

2. El Gobierno del Perú afirma que su régimen de exportación es consistente con las necesidades de desarrollo y competitividad del Perú y —están diseñadas para compensar los desincentivos a las exportaciones peruanas. Al respecto, el Gobierno peruano procederá a hacer un examen serio de su esquema de incentivos a la exportación a fin de eliminar o anular (offset) los subsidios netos, que puedan estar incluidos en estos esquemas. Este proceso deberá completarse a más tardar el 31 de diciembre de 1985.

**VERSIÓN C:** (Párrafos 1,3,4 y 5 iguales a los de la versión A)

2. El Gobierno del Perú se compromete a revisar sus esquemas de incentivos a la exportación a fin de eliminar los subsidios netos, si tuviera alguno.

Este proceso terminará el 31 de Diciembre de 1987, y seguirá el siguiente calendario: eliminación del 25% de subsidios al 31 de diciembre de 1985; eliminación del 25% de subsidios netos el 31 de

diciembre de 1986; eliminación del 50% de subsidios netos el 31 de diciembre de 1987.

Al hacer esto, el Gobierno peruano tomará en cuenta su ordenamiento legal y las necesidades de competitividad y del desarrollo del Perú.

Lima, 29 de octubre de 1982

### **ANEXO 3**

#### **Correspondencia entre ADEX, el Presidente de la República y el Ministro de Economía, Finanzas y Comercio**

Señor  
Gonzalo Garíand  
Presidente de ADEX  
Presente

Con referencia a su carta SG-610-82 del 19 de octubre del presente, cumpla con informar que en el curso de las pasadas semanas el Gobierno del Perú ha buscado activamente fórmulas de solución conducentes a impedir se establezcan derechos compensatorios tanto para los productos textiles denunciados en los Estados Unidos, como para otros productos acerca de los cuales tenemos información serían objeto de similar acción. En esta tarea hemos consultado frecuentemente y a varios niveles con su institución así como otras entidades representativas y personas directamente afectadas sin obtener una posición cercana a un consenso que nos permita actuar eficientemente en defensa de los intereses de la actividad exportadora industrial.

No contando por parte de todos los sectores involucrados una indicación inequívoca acerca de sus posiciones al respecto, el Gobierno ha optado por esperar el término de la investigación por parte del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y la imposición de los derechos compensatorios a los productos en cuestión.

Es prioridad del Gobierno defender a la actividad industrial y tomar las medidas necesarias para asegurar su normal desen-

volvimiento en el mercado interno. Al mismo tiempo, estamos tratando de colaborar con la industria y con la actividad privada en general en la promoción de nuestras exportaciones, tradicionales y no tradicionales, y es con este propósito que hemos intervenido en este asunto para tratar de corregir una situación, que ciertamente no se originó en acciones del Estado, sino en procedimientos de algunos exportadores nacionales. El Gobierno no puede imponer un criterio u otro, sino tratar de reflejar en su opinión y en su conducta la opinión de los interesados, y buscar un consenso que beneficie al Perú y proteja nuestros legítimos intereses. No habiéndose producido la unidad de criterios que buscamos, el Gobierno no tiene otra opción que la de esperar el resultado de la investigación que conduce el Gobierno de los Estados Unidos con relación a determinados productos textiles.

La Asociación de Exportadores puede estar segura de que, cuando se obtenga dicho consenso, el Gobierno volverá a intervenir para defender sus intereses y para tratar de remediar cualquier daño que pueda resultar de la situación existente. En este sentido, no omitiremos esfuerzo alguno y pueden ustedes estar seguros que, como ahora, sólo estamos inspirados en los más altos intereses nacionales.

Dios guarde a usted

*Manuel Ulloa Elias*  
*Presidente del Consejo de Ministros y*  
*Ministro de Economía, Finanzas y Comercio*

Lima, 3 de noviembre de 1982

Excelentísimo Señor Arquitecto  
Fernando Belaúnde Terry  
Presidente Constitucional de la República  
Palacio de Gobierno  
Ciudad

Muy estimado Señor Presidente:

Tenemos el alto honor de dirigirnos a Ud., para agradecer el cordial y pronto recibimiento que nos dispensó durante la audiencia que brindara a la Delegación de la Asociación de Exportadores en Palacio de Gobierno, el día 26 de octubre del año en curso.

Es digno resaltar su atención a nuestra exposición, referente al riesgo de imposición de Derechos Compensatorios a productos textiles peruanos en los Estados Unidos y la acogida tan rápida al análisis de este problema, de por sí complejo, y su efectiva decisión al respecto.

No queremos finalizar esta carta sin antes manifestar a Ud., Excelentísimo Señor Presidente de la República, el agradecimiento por el apoyo ofrecido al sector exportador no tradicional y el beneplácito por su aceptación para estar presente en la instalación del Capítulo Venezolano Peruana de Investigación Económica y Promoción de Exportaciones, que se efectuará en esta capital el día 9 de diciembre próximo.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para reiterarle los sentimientos de nuestra consideración más distinguida.

Atentamente,

ASOCIACIÓN DE EXPORTADORES

*Gonzalo Garland Jurralde*  
*Presidente*

Lima, 3 de noviembre de 1982

Señor Doctor  
Manuel Ulloa Elias  
Presidente del Consejo de  
Ministros y Ministro de Estado  
en el Despacho de Economía, Finanzas  
y Comercio  
Ciudad

De mi consideración:

Es grato dirigirme a Ud. en relación a su carta de fecha 29 de octubre del presente, sobre la posición que el Gobierno ha adoptado frente a la investigación que sigue el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, sobre el peligro de imposición de Derechos Compensatorios a ciertos productos textiles y la búsqueda de fórmulas de diversas soluciones.

Apreciamos muy especialmente la reiteración de que es prioridad del Gobierno defender a la actividad industrial y colaborar con la actividad privada en la Promoción de nuestras Exportaciones No Tradicionales.

También es digno resaltar los conceptos vertidos en dicho documento, en los que se pone de manifiesto la permanente preocupación de su Despacho y del Gobierno Constitucional, a fin de hallar un consenso apropiado a los problemas que se le presentan, previa coordinación con los sectores afectados.

En ese sentido, apreciamos mucho su decisión de circunscribir el problema y la solución correspondiente a los productos materia de la denuncia sin involucrar a otros productos textiles, y demás de exportación no tradicional. Sin embargo, agradeceremos su decisiva intervención en defensa de aquellos productos denunciados, a fin de que no se interrumpa la corriente comercial.

En el viaje al Japón que tuve el placer de acompañarle, pudimos apreciar cómo las instituciones del Sector Privado de dicho país, presentan sugerencias y recomendaciones, en base a estudios y planteamientos debidamente fundamentados, que una vez que obtienen el consenso de los sectores, el Estado los acoge teniendo en cuenta lo más conveniente para la nación.

Esta modalidad de Trabajo Conjunto coincide con el Plan de Acción de la actual Junta Directiva de ADEX, que me honro en presidir y que hemos hecho público al asumir la responsabilidad de nuestros cargos.

Nos aguarda mucha labor por delante en lo que al Comercio Exterior y la Promoción de Exportaciones No Tradicionales se refiere. En este sentido, cuento Ud., Señor Primer Ministro, con toda la infraestructura de esta Asociación, a fin de aportar estudios, datos y personal especializado, con el objeto de posibilitar un consenso adecuado sobre la problemática de esta actividad tan importante dentro de la política económica de todos los países del mundo.

Por lo expuesto y en atención a su permanente preocupación en defensa de la industria exportadora, creo conveniente proponerle reuniones periódicas entre su Despacho y Directivos de ADEX.

Al reiterarle mi agradecimiento, deseo ponerme a su disposición en nombre de la Asociación de Exportadores, para contribuir en ese esfuerzo que usted y su equipo económico están realizando en beneficio de los más altos intereses de nuestra Patria.

Atentamente,

*Gonzalo Garland Iturralde*  
*Presidente*

Lima, 4 de noviembre de 1982

Excelentísimo Señor Arquitecto  
Fernando Belaúnde Terry  
Presidente Constitucional  
de la República  
Palacio de Gobierno  
Ciudad

Muy estimado Señor Presidente:

Ante el inminente riesgo que se suscriban Convenios Internacionales que podrían repercutir en contra de la Promoción de Exportaciones del Perú, las Instituciones representativas del Sector Privado que suscriben este documento cumplen con poner en su conocimiento lo siguiente:

1. Manifestar el total apoyo a su digna persona por haber diferido la aceptación a las exageradas exigencias de los Funcionarios de Comercio Exterior de los Estados Unidos de Norteamérica, que sintetizamos:
  - a) Suscripción del Código de Subvenciones del GATT, posición que fue anteriormente rechazada por unanimidad en la Comisión Multisectorial nombrada por el Supremo Gobierno y conformada por los representantes de los Ministerios de Economía, Finanzas y Comercio, Relaciones Exteriores, Industria, Turismo e Integración, Dirección de Negociaciones Internacionales, FOPEX, Sociedad de Industrias y ADEX.
  - b) Declaración del Perú, mediante la cual se obliga a:
    - Que los beneficios de los incentivos a la exportación no serán extendidos a otros sectores o productos.
    - Que no instituirá ningún nuevo programa de subsidios

o aumentará el nivel global de sus subsidios a la exportación.

—Que se compromete a revisar sus esquemas de incentivos a la exportación, a fin de eliminar los subsidios netos, si tuviera alguno, con el siguiente calendario:

- Eliminación del 25% de subsidios netos al 31.12.1985.
- Eliminación del 50% de subsidios netos al 31.12.1987.

c) Adicionalmente exigen la suscripción de un Convenio de congelación de exportación para los productos textiles denunciados, en base a la corriente comercial de 1981.

2. En relación a estas exigencias queremos dar a conocer las ventajas y desventajas siguientes:

#### VENTAJAS

Perú tendría [el] beneficio de la prueba del daño para los efectos de los juicios que se siguen en los Estados Unidos, lo cual quiere decir que antes de aplicar Derechos Compensatorios debe probarse el daño a la industria textil de dicho país.

#### DESVENTAJAS

Los procesos de investigación no se suspenderán, continuando hasta la determinación del subsidio neto pasando automáticamente a la prueba del daño, salvo que los denunciantes se desistan.

Los Abogados Americanos que asesoran a nuestra Embajada, opinan que tenemos 50% de probabilidades de ganar los juicios de tela y que es muy probable que perdamos en hilados.

## **OTRA POSIBLE ACCIÓN**

### **Convenio de Suspensión de los procedimientos de investigación**

Este Convenio que posterga el problema hasta por 6 meses, se puede celebrar antes o después de la determinación preliminar (noviembre 12).

Mediante este Convenio se elimina o compensa el subsidio neto dentro de 6 meses sin interrumpir la corriente comercial, con la condición que el volumen de las exportaciones no se incrementan durante dicho período.

## **VENTAJAS DE ESTA ACCIÓN**

1. Postergar el problema hasta 6 meses sin interrumpir la corriente comercial.
2. Evitar el gasto de los juicios adicionales que pueden ser hasta 4, dos por hilados y dos por tejidos.
3. Los Derechos Compensatorios se pueden cobrar en el Perú en soles, como en otros países.
4. No hay Convenio de sistemas de cuotas.

Por lo anteriormente expuesto, Señor Presidente ponemos a consideración para su mejor resolver.

Muy atentamente,

<i>Sr. Salomón Manzur</i>	Presidente de la Sociedad Nacional de Pesquería
<i>Ing. Eduardo Muelle</i>	Presidente de CONACO
<i>Ing. Alejandro Arias</i>	Presidente de la Asociación Automotriz del Perú
<i>Sr. Pedro Devoto</i>	Vice-Presidente de FEDECAMARAS
<i>Dr. Gonzalo Garland</i>	Presidente de ADEX
<i>Ing. Gonzalo Raffo</i>	Delegado de ADEX

## ANEXO 4

### **Versiones periodísticas de la cancelación del viaje del Presidente de la República a los Estados Unidos**

En: CARETAS No. 721 del 2 DE NOVIEMBRE DE 1982

#### Decisión de último momento

Luego de mantener durante toda la semana en suspenso su viaje a Estados Unidos, Belaúnde anunció el viernes 29 su decisión de viajar en la fecha programada. La determinación habría sido tomada sobre el trasfondo de activas negociaciones respecto a los puntos de conflicto con la Administración Reagan.

"Creemos que el viaje se llevará a cabo de acuerdo a lo organizado [...]. No he dicho nada que pueda dar lugar a duda sobre esto". Con esas declaraciones del presidente Belaúnde, el viernes 29, se despejó —al parecer definitivamente— la incertidumbre respecto a su viaje a Estados Unidos.

Pero, lo cierto y notorio es que en Palacio se dudó respecto a la conveniencia y —más específicamente— la oportunidad del viaje. Esto no sólo se expresó en declaraciones cautamente contradictorias de diversos voceros del Gobierno; el propio Secretario de Prensa de la Presidencia, Frank Valcárcel, habría anunciado a varios periodistas que FBT ya no viajaba y que por lo tanto era inútil proseguir con los trámites para obtener credenciales. Luego, en la misma mañana del viernes, se escucharon varias versiones confirmatorias de la cancelación. Pocos días antes, el premier Ulloa había dicho que en el contexto actual pudieran "existir circunstancias que aconsejaran que no vaya el Presidente a Washing-

ton". Y el miércoles el canciller Javier Arias Stella habría indicado que "el viaje no se ha decidido aún. Hay cuestiones que limar".

Sin embargo, al terminar el Consejo de Ministros, la decisión de proseguir con la organización del viaje ya estaba tomada. Posteriormente, Belaúnde recibió al embajador de Estados Unidos Frank Ortiz, y al administrador de la AID (Agencia Internacional para el Desarrollo) Peter Mac Pherson. Luego fue el anuncio formal de la determinación de viajar.

¿Qué motivó la decisión del viernes y -sobre todo- las dudas y ambigüedades previas? Existían varios puntos contenciosos con Estados Unidos: el problema de los textiles y el pesquero, por la aplicación de la Enmienda Pelly. El fracaso de la primera ronda de negociaciones con las autoridades de la aviación civil norteamericana respecto a lograr un trato recíproco para las líneas aéreas peruanas y un proyecto electorero de gravar las importaciones de cobre peruano.

De ellos, el problema más incómodo era y es el de los textiles. Aquí se discute la aplicación de gravámenes compensatorios a las exportaciones de hilados y tejidos peruanos a los Estados Unidos -que hoy suman unos 60 millones de dólares, habiéndose incrementado en un 300% en los últimos 2 años. El plazo para la aplicación de los gravámenes se vence el día 12, cuando el Presidente debe encontrarse en los Estados Unidos...

Los gravámenes se dirigen a equilibrar lo que se percibe -en medios industriales norteamericanos- como subsidios directos al exportador extranjero; y no como descuentos tributarios. El Perú ha estado negociando un "plazo razonable" -de 4 a 5 años- para adecuarse a mecanismos de promoción exportadora que excluyan los subsidios más transparentes.

Las negociaciones se interrumpieron hace poco, tanto por la proximidad de las elecciones congresales en Estados Unidos —el martes 2— que hacían aconsejable no incluir temas sensibles en un clima electoral; como por la contradictoria intransigencia de las

directivas gremiales en el Perú. Sucede que —en una asamblea de delegados reciente— el Comité Textil había respaldado la posición negociadora del Gobierno frente a los norteamericanos.

El miércoles pasado, sin embargo, la junta directiva del comité desconoció el acuerdo de los delegados y retiró su respaldo. ADEX secundó la posición. La respuesta de Ulloa llegó en forma de una carta; en la que indicaba que, no habiendo consenso entre los propios interesados, el Gobierno se veía obligado a dejar correr el plazo para que les apliquen los derechos compensatorios.

Por último, la intempestiva gira de Reagan a Brasil, Colombia y Costa Rica, apenas terminada la programada visita de FBT a Washington, se consideró —en círculos vinculados a la Cancillería- como -por lo menos— de mal gusto; e indicativa de la falta de tacto en el manejo de la política norteamericana en el Hemisferio.

¿Qué fue, entonces, lo que motivó la decisión del viernes? Es posible que se haya visto que la visita presidencial más bien favorecería la posición negociadora del Perú, y que, en todo caso, la situación de ninguno de los problemas mencionados era de naturaleza tal como para declinar una invitación ya aceptada. Lo de las compensaciones arancelarias frente a supuestos subsidios a la exportación —por ejemplo— es un problema mucho mayor para otros países. Brasil negocia permanentemente alrededor de 50 productos diferentes.

De cualquier forma, es claro que se estaba venciendo el tiempo y que era necesario tomar una decisión. Es posible, también, que el gobierno norteamericano haya ofrecido una serie de concesiones más o menos inmediatas. Todo indica que la decisión se efectuó en la reunión del Gabinete, el día viernes. A las pocas horas fue hecho el anuncio por el propio Belaúnde.

### Falló el viaje y murió el CERTEX

El martes estalló la bomba. Al mediodía, después de conversar extensamente con el primer vice-presidente y embajador del Perú en Washington, Fernando Schwalb, el presidente Belaúnde llamó al premier Ulloa y le anunció que había decidido cancelar el viaje a los Estados Unidos, programado del 8 al 15 de noviembre.

Sin poder ocultar su disgusto, Ulloa le dijo al presidente que la decisión podría tener serias repercusiones en las relaciones con Washington y que sobre todo dificultaría la obtención de préstamos de la banca norteamericana (en los cuales está basada en gran parte la estrategia de desarrollo económico del "Dínamo").

Tal parece que los argumentos del premier no fueron convincentes porque esa noche se hizo pública la carta enviada por Belaúnde a Ronald Reagan. En ella, el jefe de Estado peruano comunicaba a su colega estadounidense que "circunstancias inesperadas" lo obligaban a "excusarse de concurrir a vuestra muy gentil invitación".

### Con los crespos hechos

Cuando se escriba la historia menuda de este episodio se necesitará mucha maestría para describir los efectos de este balde de agua fría. Entre los afectados: Javier Alva, temporal ocupante de la silla de Pizarro, si viajaba Belaúnde; el embajador Carlos Gamarra y los primeros secretarios del servicio diplomático, Vicente Azula y Efraín Saavedra, quienes viajaron entre el 18 y 27 de octubre a Washington para preparar la visita de Estado de Belaúnde; la Izquierda y el APRA, que tenían listas sus municiones más gruesas para criticar el viaje; los numerosos periodistas que iban a acompañar al presidente en su gira y que ya habían sellado sus pasaportes; altos dignatarios de la administración

Reagan que debían llegar a la Casa Blanca de otras partes de los Estados Unidos e incluso de Europa; Nancy Reagan y sus modistas, que diseñaron el vestuario que luciría la primera dama durante las recepciones; Ima Sumac, que iba a viajar de California a Washington para cantar la noche del martes 9 en el Salón Azul de la Casa Blanca; la huerfanita peruana Anita Asto y sus padres adoptivos, invitados a cenar con Belaúnde y Reagan; los presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, Antonio Ortiz Mena y Alden Clausen, el director-gerente del Fondo Monetario Internacional, Jacques de Larosiere, y el secretario general de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, que tenían previstas conversaciones con Belaúnde; y las universidades de Harvard, George Washington, Texas, Johns Hopkins y Columbia, que organizaron actos académicos en honor del presidente peruano.

Menos imaginación se requiere para calibrar el desencanto de Frank Ortiz, embajador de los EE.UU en Lima, que el martes, mientras Belaúnde hablaba en Palacio con Schwalb, daba los toques finales a los detalles del viaje.

Y en lo que a Reagan respecta, ya los analista internacionales han dicho que la cancelación de la visita de Belaúnde ha sido un duro golpe a su esfuerzo por recomponer las relaciones con Latinoamérica, deterioradas notoriamente a raíz de la ingrata posición asumida por los Estados Unidos durante la guerra anglo-argentina.

### **¿Las causas de la cancelación en el frente interno?**

¿Cuáles fueron las "circunstancias inesperadas" que obligaron a Belaúnde a cancelar su viaje 48 horas después de haber reiterado -durante la conferencia de prensa del domingo 31- que su visita al país del norte se realizaría de acuerdo a lo programado?

En todo caso, no habrían sido voceadas presiones militares las que llevaron al presidente a adoptar su sonada decisión. Al

contrario, el miércoles -un día después del anuncio- durante una reunión del Consejo Nacional de Defensa, los militares se habrían mostrado preocupados por las posibles repercusiones negativas de la cancelación del viaje, ya que Estados Unidos es uno de los garantes del Protocolo de Río de Janeiro -últimamente Ecuador está agitando otra vez las aguas en torno a este asunto- y porque la FAP tendría interés en adquirir aviones y tecnología norteamericana.

La cancelación del viaje, después de lo que se va sabiendo de las negociaciones comerciales con los Estados Unidos, es difícil atribuirle a un respaldo a los exportadores peruanos y más bien habría sido causada no por uno sino por una serie de motivos.

Uno de ellos, sin duda, fue la posibilidad de tropezarse el 12 de noviembre, en los EE.UU., frente al cierre del mercado norteamericano para los productos peruanos. Pero no el único, ni mucho menos, pues al parecer es el propio gobierno -el equipo "Dínamo", para ser precisos-, más que algunos extraños textileros y en contra de los empresarios, el interesado en firmar las exigencias norteamericanas sobre el CERTEX.

Los otros motivos son internos y tendrían que ver con las complicaciones políticas que se le quieran crear al debate de las 200 millas; al desagrado que le habría surgido al presidente de tener que ceder, aunque sea momentáneamente, el sillón de Palacio al doctor Alva, secretario de su partido, quien había llevado a cabo en Trujillo un congreso que a él no le pareció oportuno y que ha tenido conclusiones que al presidente no le habrían agradado; y también, se dice, a los consejos de su esposa, Violeta, que en todo momento vio con desconfianza este viaje.

Piezas que no encajan

Por ello, analistas insatisfechos con las explicaciones dadas ayer por el presidente Belaúnde durante la conferencia de prensa,

opinaban que el rompecabezas no ha sido armado a plenitud y que algunas piezas no encajan en su sitio.

Y es que esos analistas sabían que la noticia publicada por un semanario local el lunes 25 —anunciando que el presidente podría suspender el viaje— fue filtrada deliberadamente por Palacio el sábado 23. Y sabían también que el viernes 29 Belaúnde había leído, durante el consejo de ministros, un proyecto de carta a Ronald Reagan en la que le comunicaba que no iba a viajar.

(Esa primera carta conmocionó a la embajada de los EE.UU. en Lima, que se enteró de su existencia aunque desconocía el contenido exacto. Y es esa embajada la que habría avisado de la carta a las agencias extranjeras de noticias y a varios medios de información locales, al parecer para que el presidente ratificara públicamente si viajaría o no. Pero Belaúnde anuló la jugada al confirmar, ese viernes en la noche, que visitaría los EE.UU. El sábado 30, antes de inspeccionar el proyecto Pichis-Palcazu, volvió a decir que realizaría el viaje; y el domingo lo reiteró. Con esto tranquilizó a los diplomáticos norteamericanos. Hasta que el martes...).

En suma, la idea de suspender eventualmente la visita a los EE.UU. ya rondaba en la cabeza del presidente en la última semana de octubre. Y las diferencias de óptica entre Lima y Washington respecto a las exportaciones peruanas no es, como se dijo oficialmente, la única ni la principal causa de la cancelación del viaje ya que en definitiva —como se verá en la nota que se publica líneas más abajo— el gobierno peruano y el norteamericano tienen puntos de vista similares sobre este asunto.

Así las cosas, los analistas se inclinan a concluir que fueron una serie de cuestiones locales las que impulsaron al presidente Belaúnde a cancelar su encuentro con Reagan.

También habrían influido, piensan, una serie de hechos internacionales, como la posible intervención norteamericana en Centroamérica y la insistencia de la administración Reagan

—siguiendo la tendencia de gobiernos anteriores— en considerar al Brasil como el interlocutor sudamericano más sólido e importante. Todo esto habría coadyuvado en la decisión presidencial de no creer que éste era el momento más adecuado para viajar a los Estados Unidos.

De seguro que en los próximos días surgirán nuevos elementos de juicio que permitirán clarificar el panorama. De lo que no cabe duda es que la cancelación de la visita fue, de lejos, el acontecimiento político más comentado de los últimos tiempos.

#### "Golpe" de Dínamo en el Comité Textil

El fin de semana, un autodenominado "Comité de Exportadores Textiles" —conformado pocos días antes por algunos miembros del Comité Textil de la Sociedad de Industrias, bajo inspiración del "Dínamo" y a cuya cabeza figuraba Alfredo Ferrand, deseoso, se dice, de figuración política y cercano a grupos económicos que tiene poco que perder si se desmantela el CERTEX— impuso a la fuerza sus criterios. Amenazando incluso con dividir al Comité Textil de la SI, logró a palos una ficción de "criterio homogéneo" que era lo que Ulloa decía necesitar para firmar una serie de acuerdos con los Estados Unidos.

Sin embargo, este consenso del Comité Textil —que se logró el viernes, obligando a su presidente, Gian Flavio Gerbolini, a dar su visto bueno— está muy lejos de representar el criterio de la Sociedad de Industrias —que no se ha reunido hace semanas—, de la Sociedad de Pesquería —que no está de acuerdo con lo que se va a firmar—, de ADEX —que rechaza los planteamientos del gobierno— y de la CONACO. Lo que no ha sido obstáculo para que ayer domingo haya enviado el gobierno a Washington a Roberto Abusada y a José Antonio García Belaúnde para que, acompañados por los representantes del Comité Textil, Mariano Peña, Juan Bautista Isola y Miguel Vega, firmen en nombre del Perú las tres exigencias de los Estados Unidos; exigencias que, en opinión de los sectores productivos, significan la partida de

defunción del CERTEX y el comienzo de tiempos todavía más difíciles para la industria y la economía nacional.

El primer acuerdo obliga al Perú a retirar las reservas que nuestro país hiciera al GATT en 1948, en lo relativo a dos artículos que obligan a renunciar a los llamados "subsidios" a la exportación; el segundo, paralelo al primero, compromete a nuestro país a eliminar el CERTEX de aquí a 1987; y el tercero establece un sistema de cuotas a las exportaciones no-tradicionales peruanas a los Estados Unidos.

USA logró finalmente acoger al Perú

Todo comenzó —como ya dijimos en nuestra edición anterior— con un litigio por presuntas irregularidades de dos o tres firmas en las exportaciones de tres ítems textiles peruanos a los Estados Unidos, que motivó una queja de once empresas norteamericanas, las que alegaron ante el Departamento de Comercio de los EE.UU. que esos productos peruanos se vendían a precio de "dumping" en el mercado estadounidense, aprovechando los beneficios del CERTEX.

Después de una frustrada primera audiencia, se fijó otra para el 12 de noviembre, y los norteamericanos amenazaron con aplicar derechos compensatorios —alza arancelaria— a partir de esa fecha contra todos los productos peruanos que se exportan con CERTEX a los EE.UU. si es que no se llegaba a un acuerdo.

En un comienzo —con el apoyo en ese entonces de Adex y del Comité Textil de la SI— el gobierno asumió la defensa de los intereses peruanos y trató de suscribir un acuerdo bilateral con el gobierno norteamericano para circunscribir el problema y su solución a los tres productos textiles materia de la denuncia. Esto se hizo contra la opinión de los representantes del empresariado que aconsejaban desde un 'primer-momento hacer uso de la Suspensión del procedimiento, lo que daría tiempo para hacer un estudio más detenido de la cuestión.

Como se esperaba, los Estados Unidos —que al igual que gran parte de los miembros del gobierno peruano comparten el criterio de que el CERTEX es un "subsidio transparente"— terminó por derivar el asunto al marco del GATT y así obligar al Perú a que retire sus reservas a ese convenio. A esto añadieron otra exigencia: que el Perú suscriba un acuerdo paralelo, que lo comprometía a dismantelar el CERTEX en su totalidad en 1985 y el CERTEX a los productos textiles en 60 días. (Posteriormente esta exigencia se "suavizó" y en la versión final que hoy firmarán Abusada y García Belaúnde, el proceso seguirá el siguiente calendario: eliminación del 25% de "subsidios" —léase CERTEX— al 31 de diciembre de 1985; eliminación del 25% de "subsidios netos" al 31 de diciembre de 1986; eliminación del 50% de "subsidios netos" al 31 de diciembre de 1987).

A esto se agregó la tercera exigencia de los EE.UU.: cuotas a las exportaciones. Lo que hizo poner los pelos de punta a los abogados norteamericanos que por encargo del Comité Textil, estudiaban el asunto y los movió a aconsejar que el gobierno peruano no firmara nada, porque estaban entregando sogas y cabra.

Pero el gobierno no cejó en su inexplicable insistencia y, con el pretexto de que o se firmaba todo lo que pedían los norteamericanos o se venían encima los "derechos compensatorios", y basándose en el apoyo del "Comité de Exportadores Textiles", inspirado por el "Dínamo", maniobró hasta obtener el "consenso" que hemos comentado y que posibilitó el viaje de Abusada y García Belaúnde.

Ahora, en forma poco seria y como consuelo, el gobierno promete otorgar a los sectores exportadores "subsidios menos transparentes". Pero poca confianza tienen estos sectores en las promesas de quienes no tuvieron interés en explicarle a los EE.UU. que el CERTEX no es un subsidio sino un reintegro, una compensación por cargas que no soportan las industrias de otros países y que por lo tanto no requieren de un CERTEX para operar en condiciones competitivas.

## **ANEXO 5**

### **Correspondencia entre ADEX y el Vice Ministerio de Comercio**

AL-004-83  
Lima, 11 de enero de 1983

Señora Ingeniero  
María Jesús Hume de Vargas  
Vice-Ministro de Comercio  
MINISTERIO DE ECONOMÍA,  
FINANZAS Y COMERCIO  
Ciudad.-

De nuestra consideración:

Nos dirigimos a Ud. por intermedio de la presente, con relación a los Acuerdos que constan en el Acta Final de la Comisión Técnica Asesora creada para formular recomendaciones al gobierno en la solución de la problemática suscitada en torno a la imposición de Derechos Compensatorios a las exportaciones de tres productos textiles peruanos.

Sobre el particular, dejamos reiterada constancia de la negativa de su Despacho en hacernos entrega de copia de dicho documento; del mismo que hemos tomado conocimiento en virtud de que está haciéndose circular en medios relacionados con el sector industrial.

Asimismo, deseamos pronunciarnos sobre algunos aspectos que se señalan en el texto de la mencionada Acta Final y que

juzgamos no se ajustan con exactitud a los acuerdos adoptados durante la gestión de la Comisión Técnica Asesora:

1. Que no se hace mención en dicho instrumento a los representantes de los diversos sectores ante la Comisión.
2. Que en el Punto Segundo de los "Acuerdos por Unanimidad" se recomienda que el gobierno debe establecer mecanismos que eviten se presenten casos similares al suscitado con los textiles con otros productos. No tenemos conocimiento de algún tipo de instrumento o mecanismo que pueda garantizar dicha declaración, por cuanto, el mismo Código de Subsidios, para el caso, resulta deficiente; nos basta sólo mencionar el caso del Brazil, país que a pesar de ser suscriptor del Código ha sido en reiteradas oportunidades sancionado con la imposición de Derechos Compensatorios.
3. En el Punto Tercero de este mismo acápite, se consigna como acuerdo unánime, el solicitar como plazo mínimo para la vigencia del Acuerdo de Suspensión el lapso de cuatro meses. Consideramos inexacta y absurda tal declaración, por cuanto, en primer lugar, dicho plazo fue sugerido por el Doctor Batievsky en consideración de que cualquier determinación sobre el problema implicaría la aprobación del Poder Legislativo, el que se reúne en Legislatura Ordinaria a partir del mes de Abril del presente año. En segundo lugar, ya habían transcurrido más de dos meses de negociaciones, lo que a consideración del Departamento de Comercio Estados Unidos, reduce el plazo del Acuerdo de Suspensión, por cuanto no deberían de transcurrir más de seis meses contados a partir de la fecha original en la que debió darse a conocerla Determinación Preliminar. Finalmente, en ningún momento se acordó que dicho plazo constituiría requisito Sinequanon para la negociación de un Acuerdo de Suspensión ya que nos autolimitaría obligatoriamente, lo que en nuestras condiciones no tiene justificación, por cuanto se trataba

de ganar tiempo y evitar de esta manera la imposición de la determinación final al 26 de Enero.

En el mismo numeral se señala que la negociación de este acuerdo de suspensión "se haría sobre la base de una rebaja sustantiva considerada de los Derechos Compensatorios señalados en la decisión preliminar", posición que no entendemos ni recordamos se haya planteado en esos términos, toda vez que en virtud del procedimiento que se establece para casos como éste, la rebaja de los derechos solamente podría verificarse con la determinación final el 26 de Enero.

En el Punto Cuarto de los "Acuerdos por Unanimidad" se establece que, en caso de ser necesario, podría considerarse la suscripción de una limitación voluntaria de volúmenes de exportación. Posición con la que nosotros hemos estado en abierto desacuerdo, por cuanto, no se tomaba en consideración a las empresas de creación reciente, proyectadas, o de aquellas que se encontraban en ampliación, las que quedarían de lado, en caso de llegarse a un acuerdo de esta naturaleza.

Que en el acápite "Acuerdos por Mayoría", en el primer punto, se consigna que el gobierno debiera explorar alternativamente la Suscripción del Código del GATT y la formulación de la Declaración Unilateral correspondiente. Dicha aseveración es totalmente falsa, por cuanto, en primer lugar los únicos representantes que estuvieron de acuerdo con ir a la suscripción del Código fueron el representante del Primer Ministro, la representante del Vice Ministro de Comercio y el representante del Comité de Exportadores Textiles de la Sociedad de Industrias; la representación del Ministerio de Relaciones Exteriores se abstuvo de pronunciarse al respecto, y posteriormente consideró que debería de revisarse y estudiarse nuevamente la conveniencia de adherir el Código de Subsidios, según expresiones del hasta

entonces Canciller de la República, Dr. Javier Arias Stella; que la representación de la Sociedad Nacional de Pesquería expresó enfáticamente en la penúltima sesión de la Comisión su desacuerdo con cualquier solución que considerase la suscripción del Código de Subsidios GATT. La representación de ADEX, asimismo, expresó reiteradamente su desacuerdo; y asimismo, el representante de la Sociedad de Industrias no manifestó en ningún momento su conformidad con dicha solución.

7. Que en ningún extremo de dicha Acta se ha consignado la posición de ADEX frente al problema, la misma que en forma reiterada hemos hecho llegar a su Despacho y que señalaba la preocupación de nuestra Institución por el futuro de Organismos como la Comisión de Incentivos a la Exportación de Productos Industriales, Comisión de Apoyo de Industria, Comisión Nacional de Política Arancelaria, y Comisión de Valoración de Aduanas, íntimamente ligadas con el rubro de la Importaciones el mismo que también se vería afectado en caso de suscribir el Código, tal como se señala en el informe técnico del representante de la Cancillería ante la Comisión Multisectorial que evaluara dicho instrumento en 1981 y 1982.

Asimismo, expresamos nuestra preocupación por el gran número de productos que necesitan del otorgamiento de un Certex o la restitución de aquel del que fueron privados en virtud de los dispositivos promulgados en el año 1981. Sobre el particular, contamos con la promesa de su Despacho de otorgar nuevos Certex al Sector Agropecuario, situación que no sería factible en caso de proceder al congelamiento de los incentivos vigentes en virtud de la suscripción de la "Declaración Unilateral" exigida por los Estados Unidos.

8. Asimismo, se omite consignar en el Acta Final la posición de la Sociedad Nacional de Pesquería; por cuanto, este docu-

mentó debió recoger las expresiones vertidas durante toda la gestión de la Comisión Técnica Asesora, y no solamente lo expresado en la Sesión Final.

Hacemos propicia la oportunidad, para reiterarle a Ud. los sentimientos de nuestra especial consideración.

Atentamente,

ASOCIACIÓN DE EXPORTADORES

*Hernán Lanzara Lostaunau*  
*Asesor Legal*

P.011.82

Lima, 10 de Diciembre de 1982

Señora  
María Jesús de Vargas  
Vice Ministro de Comercio  
Ministerio de Economía,  
Finanzas y Comercio  
Ciudad.-

De nuestra consideración:

Es grato dirigirnos a Ud. con la finalidad de transmitirle los resultados de nuestra conversación con el Dr. Gary Welsh que nos asesora en el problema suscitado con las exportaciones textiles.

Sobre el particular, debemos manifestarle que nos ha ratificado la sugerencia de negociar un acuerdo de suspensión lo antes posible por cuanto, conforme transcurre tiempo el plazo de la suspensión se irá acortando dentro del margen de los seis meses que se consideran como el plazo máximo para este tipo de acuerdos; tal como hemos venido planteando desde la primera reunión de la Comisión Técnica Asesora convocada por el titular de Economía, Finanzas y Comercio.

Asimismo, confirmarle que la negociación y firma de un Convenio de Suspensión puede plantearse en cualquier momento de la investigación inclusive con posterioridad al 26 de Enero, fecha probable de la imposición de los Derechos Compensatorios Definitivos.

Señora Vice-Ministro, tal como lo hemos manifestado en nuestra carta de fecha 9 del presente, le agradeceremos que vuestro Despacho, así como los organismos del sector público representados en la Comisión Técnica Asesora brinden su mayor

apoyo a la negociación de este Convenio de Suspensión con el fin de obtener el mayor plazo posible y las mejores condiciones.

Aprovechamos la oportunidad para reiterarle nuestra especial consideración.

Atentamente,

ASOCIACIÓN DE EXPORTADORES

*Gonzalo Garland I.*  
*Delegado Titular*

*Enrique Moncha D.C.*  
*Delegado Alterno*

Lima, 6 de Diciembre de 1982

Señora  
María Jesús Hume de Vargas  
Vice Ministro de Comercio  
Ministerio de Economía,  
Finanzas y Comercio  
Ciudad.-

Ref.: *Comisión Técnica Asesora*

Muy señora nuestra:

Con referencia a la Comisión Técnica Asesora que se instaló el día Jueves 2 de los corrientes y que tuvo su sesión de trabajo el día Viernes 3 a las 3:00 p.m., deseamos expresarle nuestras inquietudes en vía de sugerencias con el fin de obtener los resultados más fructíferos. Para el mejor estudio de esta problemática, en la fecha de instalación solicitamos se nos proporcione la siguiente información:

- A) Cuantificar el problema materia de la denuncia de los tres productos en los Estados Unidos, es decir:
  - 1. La exportación del Perú a los Estados Unidos en los años 80, 81 y 82 diferenciando al satín, la lencería y los hilados cardados y peinados.
  - 2. Volúmenes de importaciones de toda clase de productos textiles de los Estados Unidos y del resto del mundo por los años 80, 81 y 82.
  
- B) Los antecedentes relacionados al estudio que se efectuó por encargo del Vice-Ministro de Comercio de entonces, Dr. Roberto Abusada en la Comisión Multisectorial constituida por Resolución Ministerial 030/81 PCM del 15 de Abril de 1981, referente al Código de Subvenciones del GATT. Necesitamos los siguientes documentos:

1. Actas de las sesiones que se llevaron a cabo desde el 4 de Marzo de 1981 hasta Diciembre de ese mismo año.
  2. El Informe común de todos los participantes.
  3. Los dictámenes de los sectores que participaron en ese estudio, entre los cuales están los de su Digno Despacho, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Industria, Turismo e Integración, la Dirección de Negociaciones Internacionales, FOPEX y Sociedad de Industrias.
- C) En la sesión de instalación solicitamos y se nos prometió que tendríamos una reunión con el Abogado que está asesorando a la Embajada del Perú en Washington, Doctor Gary Welsh. Infortunadamente, la entrevista con el Dr. Gary Welsh se frustró por razones que desconocemos. Como el Doctor Welsh viajó a Washington el día viernes por la noche, necesitamos y así se nos prometió los informes que sobre esta problemática ha emitido la firma de Abogados Prather, Sieger, Doolittle & Farmer desde el 1ro. de Noviembre.
- D) Asimismo, solicitamos tener acceso a los estudios realizados sobre el CERTEX con anterioridad a la fecha de las denuncias de los tres productos, por cuanto los Abogados de Estados Unidos están solicitando que estos estudios se presenten al Departamento de Comercio. En tal sentido sería muy oportuno que nos hicieran llegar todos los estudios que tiene el FOPEX y el Ministerio de Economía y Finanzas respecto al CERTEX con anterioridad a Junio de 1982.

Con referencia a la conducción de la sesión de instalación y la siguiente, con todo respeto a Ud. señora Vice-Ministro debemos dejar constancia, tal como ha sido mencionado en la sesión anterior por otro delegado, que tenemos la impresión de que se está conduciendo hacia la imposición de un punto de vista que es la firma del Código de Subvenciones del GATT, lo cual nos hace pensar que estaríamos perdiendo tiempo precioso en la defensa del fondo del problema y en la búsqueda de soluciones adecuadas. Debemos reiterar la seguridad que nos dio el señor Presidente Constitucional de la República Arq. Fernando Belaúnde Terry

a los Presidentes de las Instituciones y a los Directores de la Sociedad de Industrias que lo fuimos a visitar el día 4 de Noviembre en el sentido de que no se firmará el Código de Subsidios mientras no exista un consenso.

También deseamos mencionar la comunicación que recibiera ADEX el día 29 de Octubre último del Sr. Primer Ministro que dice lo siguiente: "La Asociación de Exportadores puede estar segura de que, cuando se obtenga dicho consenso..."

Con respecto al "Consenso" deseamos reiterarle que ya se han pronunciado por unanimidad en contra de la adhesión al Código de Subsidios: CONFECAMARAS, Sociedad Nacional de Pesquería, Asociación Automotriz del Perú, Corporación de Comerciantes del Perú, ADEX, la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa, los nueve Comités Metal Mecánicos de la Sociedad de Industrias y la Asociación de Autopartes de la Industria Automotriz.

Creemos conveniente poner en conocimiento suyo que el Viernes la Junta Directiva de ADEX fue invitada por la Sociedad de Industrias para conversar sobre este asunto en una reunión con los Presidentes de los Comités y Junta Directiva, en conclusión: solamente se pronunciaron a favor de la adhesión al Código de Subsidios el Presidente de la Institución, el Vice Presidente y un Delegado del Comité de Exportadores Textiles, mientras que los Presidentes de Comités Gremiales asistentes se pronunciaron en contra de la suscripción del Código de Subvenciones y recomendaron seguir estudiando este problema circunscrito a los tres productos materia de la denuncia.

Muy atentamente,

ASOCIACIÓN DE EXPORTADORES

*Gonzalo Garland I.*  
*Delegado Titular*

*Enrique Moncha D.C.*  
*Delegado Alterno*

## C NEGOCIACIÓN PARA EL PAGO DE LA DEUDA EXTERNA EN PRODUCTOS ENTRE EL PERÚ Y PERESTROIKA<sup>1</sup>

En abril de 1987, diversas entidades del sector público peruano se preparaban para participar en las negociaciones con el gobierno socialista de Perestroika, con miras a firmar un convenio de pago de la deuda con ese país a través de productos de exportación. Antes de exponer en detalle los pormenores de la negociación, es necesario revisar los antecedentes de ésta.

En diciembre de 1980, el Peres troikabank otorgó una línea de crédito en favor de Cofide, por US\$ 10 millones, para financiar el 85% del valor de bienes de capital y repuestos comprados a Perestroika. Este crédito fue reasignado a empresas privadas nacionales.

Posteriormente, a fines de mayo de 1982, en el marco de la IV Reunión Mixta Perú-Perestroika, el Perestroikabank acordó otorgar al gobierno peruano una línea de crédito hasta por US\$ 10 millones, para financiar exportaciones de ese país al Perú. En diciembre de 1983 se incrementó tal línea de crédito hasta un valor total de US\$ 25 millones y, con la finalidad de permitir el uso de los saldos pendientes, se convino en la ampliación del plazo de utilización hasta el 31 de diciembre de 1985. Esta línea de crédito sirvió para financiar dos proyectos vinculados a los Ministerios de Vivienda y Pesquería.

Al 31 de diciembre de 1986, la deuda peruana por concepto de las operaciones comerciales antes mencionadas con Perestroika equivalía a US\$ 20 millones, siendo el saldo pendiente de pago a esa fecha, por concepto de intereses, de US\$ 3 millones. Para

1. Este caso ha sido preparado para ser discutido en clase con fines educativos y no pretende juzgar la efectividad o ineffectividad de una situación real. Para tal fin, algunos hechos, nombres y fechas han sido modificados.

entonces, y desde hacía algunas semanas, se estaba produciendo una demora en el cumplimiento del embarque de los equipos establecidos en los acuerdos.

Ello no obedecía a problemas operativos. Era evidente para los acreedores externos que desde el 28 de julio de 1985 la política peruana de servicio de la deuda externa había cambiado sustancialmente, luego de los anuncios que al inicio de su gobierno hiciera el entonces flamante Presidente de la República<sup>2</sup>. Dadas las repercusiones en la política exterior peruana de tal postura, la Cancillería y el Ministerio de Economía y Finanzas ofrecieron a los Embajadores de los gobiernos acreedores acreditados en Lima presentar, antes del 31 de enero de 1986, una propuesta de negociación en base a un programa económico de largo plazo.

El ofrecimiento fue bien recibido por los gobiernos acreedores, por tratarse de un régimen que recién se iniciaba. Sin embargo, la anunciada exposición del programa económico nunca se hizo. Una comunicación en similares términos fue enviada por el Ministro de Economía y Finanzas en setiembre de 1986 a los Ministros de Finanzas de los gobiernos acreedores, repitiéndose el incumplimiento.

Debido a las dificultades que empezaron a presentarse en el servicio de la deuda externa peruana con Perestroika, el Vice-ministro de Comercio Exterior de ese país visitó al Vice-ministro de Hacienda peruano en su oficina de Lima. En la reunión estuvieron, además, el agregado económico de Perestroika en Lima y el Director General de Crédito Público peruano.

Luego de las presentaciones de rigor y de una breve exposición del representante nacional sobre la nueva política económica del Perú y la importancia de la cooperación de Perestroika en el desarrollo nacional, tomó la palabra el representante extranjero. En un estilo bastante claro y directo, y teniendo sobre la mesa una

2. Ver Anexo I.

pequeña libreta en la que ocasionalmente hacía algunos apuntes, el representante de Perestroika se dirigió a los presentes a través de un intérprete, a pesar de dominar el idioma español. Era evidente que había preparado cuidadosamente el mensaje que quería transmitir al gobierno peruano, así como la secuencia que se proponía seguir.

En primer lugar, se refirió al gran interés con que el gobierno de Perestroika observaba las políticas del gobierno peruano, refiriéndose a la relevancia que Perestroika daba al desarrollo de las relaciones económicas con el Perú y a la disposición de su gobierno para profundizar la colaboración económica bilateral. Luego enfatizó la importancia de que ambos gobiernos den "pasos prácticos" para desarrollar su relación, incluso en aspectos tan concretos como llegar a un rápido acuerdo en cuanto a las entregas pendientes de equipos. Transmitió también el gran interés de las empresas exportadoras de Perestroika en cumplir con todos los contratos establecidos.

En ese punto, el Vice-ministro de Comercio Exterior de Perestroika hizo una breve pausa, para enfatizar de inmediato lo que sería el punto central de su mensaje: "no se puede aprobar la entrega de la mercancía sin tener la garantía del pago puntual de las amortizaciones, que debería iniciarse en dos años".

Como quiera que en Perestroika ya se había analizado, a partir de los informes remitidos por sus diplomáticos en Lima, la voluntad de los funcionarios de la Dirección General de Crédito Público (DGCP) del Perú de aplicar el criterio de servir la deuda externa en función a "la capacidad de pago" del país<sup>3</sup>, el funcionario extranjero se adelantó a ofrecer una salida al *impasse*. El ofrecimiento, en principio, se adaptaba al esquema general que venía propugnando la contraparte peruana: el gobierno de Perestroika, para facilitar la declaración de garantía por parte del gobierno peruano, había conseguido que sus empresas aceptaran

3. Ver Anexo 2.

una declaración de pago mediante productos peruanos tradicionales, "si se demoraban los pagos normales".

En ese momento, el Vice-ministro extranjero hizo otra pausa, luego de la cual dijo que, de ser el caso y previa promesa de pago de parte del gobierno peruano por escrito, él intervendría personalmente para que se cumpla a la brevedad posible con la entrega del equipo pendiente. El tono que utilizó trasuntaba implícito el siguiente mensaje: "y tengo el poder necesario para hacerlo".

Un mes después, el Vice-ministro de Hacienda peruano agradeció por escrito su visita al Vice-ministro de Comercio Exterior de Perestroika e invocó nuevamente al cumplimiento de los envíos pactados. A los veinte días recibió una respuesta donde dicho funcionario le reiteraba los conceptos vertidos en la reunión de Lima, y planteaba más claramente el requerimiento de una respuesta concreta de parte del gobierno peruano.

En la carta se afirmaba lo siguiente: "En el interés de desarrollar la colaboración económica entre Perestroika y Perú, hice una serie de proposiciones durante mi estancia en su país. Ahora, está en sus manos presentar medidas constructivas y propuestas para intensificar nuestra colaboración económica". Asimismo, en dicha misiva dejó entrever la diferencia entre el trato que su país venía recibiendo de otros países de la región y lo que ocurría con el Perú: "Considero que el buen nivel de las relaciones económicas entre Perestroika y otros países latinoamericanos es alcanzable también con el Perú."

La relación financiero-comercial con Perestroika se estancó en ese punto a raíz de la imposibilidad de los funcionarios peruanos de avanzar en una propuesta más concreta, limitados por consideraciones políticas. Sin embargo, el agregado económico de Perestroika en Lima mantuvo contactos con funcionarios del MEF y el ICE, buscando agilizar la liquidación de las deudas pendientes en base a la fórmula de pago con productos de expor-

tación<sup>4</sup>. Dichas gestiones respondían a una serie de conversaciones sostenidas previamente por el agregado económico de Perestroika y el Gerente de Comercio Compensado del ICE.

Un mes después, en una reunión llevada a cabo en las oficinas de la DGCP, los funcionarios peruanos expusieron a los delegados de Perestroika la política de deuda externa del gobierno, la cual, se reiteró, estaba basada en la restructuración de la deuda en función a la "capacidad de pago básica del Perú". Acto seguido, la representación peruana entregó una propuesta, que consistía en lo siguiente:

- i) Reprogramar el saldo adeudado al 31 de diciembre de 1986.
- ii) Basar las negociaciones en el concepto de capacidad de pago real del país.
- iii) Utilizar el esquema de "2 x 1" para el pago del adeudo<sup>5</sup>.
- iv) Que el monto a ser cancelado no exceda los US\$ 700,000 durante 1987 (cifra concordante con el criterio establecido en el punto i). Ello, como se decía en los documentos elaborados por la DGCP, dependía además de la aceptación previa del gobierno de Perestroika de utilizar el esquema del pago de la deuda mediante productos.
- v) Utilizar una tasa de interés anual de 3% en el arreglo.

La representación de Perestroika, por su parte, manifestó que estaba dispuesta a aceptar la reprogramación de las deudas del Perú pendientes al 31 de diciembre de 1986. Asimismo, amplió la línea de crédito ya existente en US\$ 4'500,000. El gobierno peruano, por su parte, procedió a cancelar todas aquellas obliga-

4. El agregado económico de Perestroika envió al ICE una carta confirmando que, previa aceptación de las autoridades en su país, se podían utilizar para el pago de la deuda productos tales como Hilados de Algodón, Conservas de Pescado, Café y Muebles de Madera.
5. Modalidad para el pago de deuda externa consistente en el compromiso del país acreedor de comprar productos de exportación del país deudor, por un monto equivalente al doble de la deuda que sea honrada. Mediante este mecanismo, el acreedor se asegura el pago de una parte de lo adeudado, y el deudor puede incrementar su nivel de exportación.

ciones resultantes de desembolsos efectuados después del 28 de julio de 1985, requisito importante impuesto por Perestroika para seguir avanzando en las negociaciones.

Sin embargo, no se pudo llegar a acuerdos en lo concerniente a la lista de productos con que se pagaría, debido a demoras en la evaluación de la propuesta presentada por la representación diplomática de Perestroika. Por otro lado, se estaba evaluando en el ICE la posibilidad de incluir en el convenio las exportaciones de una firma peruana ensambladura de computadoras personales, que había suscrito hacía un mes un contrato para el suministro de computadoras por un valor de US\$ 3 millones con una empresa de Perestroika.

Estos avances en la negociación fueron confirmados en una carta enviada por la Embajada de Perestroika al MEF, en la que se destacaba que ya hacía un año que se negociaba, y se reiteraba la voluntad del gobierno de Perestroika de "comprar productos peruanos con la finalidad de liquidar la deuda vencida correspondiente a los años 1985/86" (entre US\$ 3 y 4 millones), así como "el interés de firmar el convenio a la brevedad posible".

### **La formación del equipo negociador peruano**

Ese era el estado de las relaciones entre el Perú y Perestroika cuando, en abril de 1987, el nuevo Director General de Crédito Público, quien recién había asumido el cargo, informó al ICE y a la Dirección Ejecutiva del Consejo Nacional de la Deuda Externa (CNDE) del inminente inicio de las negociaciones propiamente dichas.

Por esa época acababa de crearse el CNDE con el objeto de coordinar las acciones del Estado peruano en las negociaciones sobre deuda<sup>6</sup>. En la sesión de instalación del mencionado Consejo,

6. Ver Anexo 1.

el 26 de marzo de 1987, los asistentes recibieron un conjunto de documentos informativos sobre la situación de la deuda externa peruana. En uno de ellos se describía brevemente la situación de la deuda con Perestroika:

"Perestroika.- Se han desarrollado conversaciones para renegociar nuestra deuda, cuyo servicio se haría con productos. Falta definir la lista de productos; la posición del gobierno de Perestroika es que se cancele primero la deuda impaga y luego se discuta el saldo adeudado".

Desde su primera sesión, la mayor parte de las acciones del CNDE se desarrollaron sólo en los aspectos formales, en lugar de darse pasos específicos que hicieran viable la formulación y aplicación de una política seria. Es bueno no perder de vista que el entonces Ministro de Economía estaba en las postrimerías de su gestión, por lo que estaba sumamente interesado en mostrar al país logros, reales o aparentes, en tan delicado tema.

En primer lugar, los directivos del CNDE no mostraron mayor interés en formular un marco de referencia para el manejo de la deuda externa peruana, que permitiera a los negociadores peruanos mostrar una posición clara y firme ante los acreedores. Ello ocurría a pesar de los insistentes pedidos en ese sentido, principalmente de parte de los funcionarios de la DGCP.

En segundo lugar, el equipo técnico del Consejo no recibió las facilidades mínimas para desarrollar su gestión. Desde el inicio trató de elaborar un plan de acción y organizar esa nueva dependencia estatal; sin embargo, esos intentos resultaban infructuosos frente a las continuas órdenes de las más altas autoridades gubernamentales en el sentido de negociar los casos que se presentaban como "más urgentes" sin antes proceder al diseño de un plan estratégico. Esta situación se complicaba pues cada autoridad gubernamental —el Ministro de Economía, el Presidente del BCR, el Vice-ministro de Hacienda— tenía su propio esquema de lo que era "urgente".

El equipo para negociar con Perestroika fue conformado por el Director General de Crédito Público, el Gerente de Comercio Compensado del ICE y un funcionario de la Dirección Ejecutiva del CNDE. De acuerdo a los esquemas establecidos previamente, cada uno tenía un rol específico: el representante del ICE debía encargarse de aprobar la lista de productos que serían incluidos en la operación; el de la DGCP debía, por el carácter de su función, "evaluar, gestionar, negociar y coordinar lo relacionado con la concertación de créditos externos"; y el del CNDE, velar porque las acciones tomadas sean coherentes con las políticas adoptadas por el Consejo (esto era algo complicado toda vez que el Consejo no había avanzado mucho en ese sentido).

A mediados de mayo, el representante del CNDE no había sido todavía designado. El viernes 22 de ese mes, durante la sexta sesión del Consejo, el Director General de Crédito Público expuso el estado de la negociación; sin entrar en mayor detalle, se autorizó "a proseguir las negociaciones, quedando el Convenio definitivo sujeto a la aprobación del Comité Ejecutivo del CNDE". Finalizada la sesión, a las seis y media de la tarde, se comunicó a un funcionario de la Dirección Ejecutiva que, en cinco minutos, empezaría una reunión entre el agregado económico de Perestroika, el Director General de Crédito Público y el Gerente de Comercio Compensado del ICE, a la cual debía asistir y, a partir de entonces, participar como miembro activo en la negociación.

A esa fecha, Perú y Perestroika habían acordado los siguientes ejes rectores para lo que restaba de la negociación:

i) Trabajar sobre el saldo adeudado al 31 de diciembre de 1986 (US\$ 3 millones), dejando para otro momento las deudas posteriores (la representación de Perestroika había insistido en se tomara como referencia el 30 de abril de 1987, pero ello fue rechazado por la DGCP).

ii) Considerar el concepto de "capacidad de pago básica" del Perú. Para el caso de la deuda con Perestroika, tal capacidad era de US\$ 700,000 en divisas y US\$ 2.4 millones en productos.

iii) Utilizar el esquema del "2 x 1" (en la reunión del 22 de mayo se había acordado que, en principio y dependiendo a la composición de los productos del arreglo final, el gobierno de Perestroika no pondría reparos en que la proporción final de la negociación sea de 3 por 1).

### **La preparación de la negociación en el equipo de Perestroika**

De acuerdo a las pautas burocráticas de Perestroika, los procesos de negociación en el área de comercio exterior deben ser compatibles con su organización de planificación centralizada. Según este criterio, todo funcionario que viaja al exterior para suscribir un acuerdo debe obtener, previamente, instrucciones de su instancia superior (por escrito), señalándole qué está en negociación, los objetivos, y los márgenes sobre los cuales se puede ceder o avanzar. El acuerdo es revisado por todas las instancias involucradas y luego de una ardua discusión, se adopta la decisión final, que se convierte en un acuerdo prácticamente inmodificable (en todo caso, su variación debe ser tramitada siguiendo los mismos procedimientos del acuerdo original).

Posteriormente, el funcionario negocia, no pudiendo salirse de lo ya estipulado. Concluida la negociación, está obligado a elevar un informe escrito a su instancia superior, especificando las conclusiones de la negociación y —lo que es considerado de suma importancia— las acciones a realizar, así como los criterios a considerar en negociaciones futuras con la misma contraparte. Ello permite crear una base de trabajo para el seguimiento del acuerdo y acumular experiencia para negociaciones posteriores.

El informe del negociador es revisado por la instancia superior, la cual aprueba o desaprueba los resultados de la negociación. Por ello, los negociadores generalmente firman los acuerdos con el carácter de *ad-referendum*; sin embargo, si el negociador ha respetado el marco previamente fijado, no habrá ningún inconveniente en obtener el visto bueno.

En el caso concreto de la negociación con el Perú, como ya se dijo, los funcionarios de la Embajada de Perestroika habían venido coordinando con la DGCP y el ICE las pautas para el pago de la deuda. Paralelamente, la lista de productos era revisada en Perestroika por los Ministerios de Economía, Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Pesquería e Industria Alimentaria, dada la variedad de productos que se venía negociando. Asimismo, antes de un nuevo viaje a Lima hacia fines de mayo (durante el cual esperaba cerrar la negociación), el Vice-ministro de Comercio Exterior de Perestroika recabó un acuerdo del Consejo de Ministros de su país sobre los aspectos fundamentales de la negociación en la cual iba a participar.

El objetivo central de la negociación para el equipo de Perestroika era firmar un convenio que permitiera avanzar en la cancelación de los saldos pendientes. Sin embargo, más importante quizá era para ellos crear un esquema que mantuviera o, mejor aún, incrementara el intercambio comercial con el Perú.

Los negociadores de Perestroika eran concientes de las limitaciones que imponían las condiciones internas de su país, en especial lo poco flexible de su estructura institucional en aspectos productivos. La existencia de rigurosos objetivos en los planes anuales de producción para las diversas líneas (los que son aprobados a través de un complicado esquema burocrático), dificulta la posibilidad de introducir cambios en pleno periodo de ejecución de un plan. Por esa razón, la inclusión de ciertos productos en la lista a negociarse fue cuestionada en las oficinas gubernamentales en Perestroika.

La inclusión de computadoras personales es un claro ejemplo de ello. Por un lado, el equipo peruano quería que dicho producto entrara en la negociación; sin embargo, los negociadores de Perestroika tenían serias dificultades para que sea aceptada tal proposición en su país. La razón era que Perestroika venía realizando esfuerzos para abastecer a toda la órbita socialista de computadoras personales: la tecnología que ofrecía el Perú no significaba un avance en relación a los modelos con que contaban.

## Las negociaciones

El sábado 23 de mayo se reunieron a las diez de la mañana en las oficinas del ICE el Director General de Crédito Público, el Gerente del ICE y un funcionario del CNDE. Ahí se determinaron los principales puntos a definir en la negociación que empezaría la siguiente semana:

- i) Asegurar que los resultados finales de la negociación correspondan a los principios establecidos por el gobierno para el servicio de la deuda externa peruana.
- ii) Alcanzar una fórmula de "3 x 1" en el esquema de pago en productos.

Sin embargo, en la reunión se hizo evidente la discrepancia entre los negociadores peruanos respecto a la conveniencia de incluir determinados productos en la lista, específicamente las computadoras. Un sector opinaba que ello era inconveniente, ya que el componente importado para su elaboración era tal que el resultado neto de la operación significaría un saldo negativo de divisas, lo que contravenía un principio angular del esquema de pago en productos. No obstante, quedó claro que la tarea de definir la lista de productos era, finalmente, del ICE.

Este hecho desconcertó al grupo negociador de Perestroika. Luego de que el propio Vice—ministro de Comercio Exterior había intercedido ante las empresas de su país para que la importación de computadoras peruanas sea aceptada, difícil gestión por las razones antes mencionadas, una de las partes peruanas anunciaba su deseo de retirar las computadoras de la lista. Por la rigidez en la estructura de planeamiento de Perestroika, ello podría generar un serio entrapamiento<sup>7</sup>.

7. En tono de reclamo, los negociadores de Perestroika procedieron a presentar un documento que incluía las listas de productos propuestas por el ICE desde que se iniciara formalmente el proceso negociador. Así, desde esa fecha hasta mayo de 1987, el ICE había procedido a presentar cuatro listas de productos —en noviembre

Así, los propios negociadores de Perestroika se veían urgidos a forzar la inclusión de las computadoras en la lista de productos, cuando en un inicio ellos mismos se habían opuesto. La razón era que alterar nuevamente la lista de productos implicaba nuevas negociaciones internas en Perestroika, postergando aún más las negociaciones. Ello afectaba su objetivo de llegar cuanto antes a un resultado concreto en la negociación, que ya cubría un periodo que ellos mismos consideraban excesivo.

Con esos problemas a la vista, llegó la semana en la que arribaría el Vice-ministro de Perestroika, visita que se sabía iba a ser decisiva para la negociación. En Lima, los funcionarios de su Embajada trataban de avanzar lo más posible, de manera de dejar la negociación limpia de asuntos menores. El objetivo central de su viaje era alcanzar de todos modos un arreglo final al problema<sup>8</sup>, pudiendo permanecer en el Perú sólo cinco días. Por ello, el factor tiempo jugaba en cierto modo en favor de los objetivos peruanos.

Sin embargo, pocos días antes del arribo del Vice-ministro de Perestroika ocurrió un hecho que podía afectar tal ventaja. El secretario del Ministro de Economía le preguntó al funcionario del CNDE que venía participando en la negociación sobre el avance de ésta. Enterado de que estaba "a un paso de ser finiquitada", informó a los negociadores nacionales que la Oficina de Prensa del Ministro venía preparando un reportaje televisivo sobre el "buen trabajo" que éste estaba realizando. Dijo además que el Ministro estaría interesado en que la negociación se cerrara cuanto antes, para estar presente él mismo en la firma del convenio, acto que sería filmado y distribuido entre los noticieros. "El

de 1986, y enero, marzo y mayo de 1987-, todas distintas entre sí. Esto, sin embargo, obedecía también a las objeciones que los funcionarios de Perestroika hacían.

8. Por su elevado cargo, el funcionario de Perestroika podía asumir ciertos riesgos en la negociación como, por ejemplo, salirse ligeramente de los márgenes establecidos (libertad que implicaba una posterior explicación a sus superiores para lograr la aceptación de las modificaciones).

viernes en algún momento entre las 9 y las 12:30 el Ministro podría estar disponible", dijo el secretario.

Los funcionarios peruanos trataron de utilizar esto en favor de su posición negociadora. En la víspera de la llegada del Vice-ministro de Comercio, comunicaron al representante de Perestroika en Lima que, de concretarse rápidamente la negociación —para lo cual era necesario que cedieran en algunos puntos—, se podrían efectuar los arreglos necesarios para que el propio Premier y Ministro de Economía estuviera presente en la firma del Convenio, lo que le daría una mayor significación a la ceremonia. Este es un aspecto que las Embajadas suelen apreciar.

Al día siguiente, se llevó a cabo la primera reunión entre el Vice-ministro de Perestroika y los negociadores peruanos, en las oficinas de la DGCP. Media hora antes del inicio de la reunión, los funcionarios peruanos se percataron de un primer problema práctico: no se habían definido los roles que cumpliría cada miembro del equipo durante la negociación ni el modo como interactuarán durante el proceso, al punto que no se había acordado quién lideraría al grupo. Un momento antes de hacer pasar a los representantes extranjeros, se determinó que cada uno de los tres negociadores se ocupara del área de su competencia.

Apoyado por una traductora, el funcionario de Perestroika inició su participación con una reflexión sobre la importancia de reforzar la relación comercial bilateral. Acto seguido, extrajo de su cartapacio su pequeña libreta y procedió a recapitular rápidamente las últimas reuniones que había tenido con funcionarios peruanos para tratar el tema de la deuda peruana con su país. Finalizó su participación diciendo: "... la última vez que estuve en Lima, me dijeron tal cosa. ¿Qué tienen que decirme ahora?".

En la reunión se trazó un cronograma de trabajo para el tiempo que la delegación permanecería en Lima, periodo en el cual el equipo de Perestroika esperaba cerrar la negociación. El equipo negociador peruano optó por invitar a un funcionario de la Cancillería a las restantes reuniones de negociación.

La siguiente reunión, donde se empezó ya la negociación en sí, tuvo lugar dos días después en las oficinas del ICE. Se centró en dos puntos: primero, el equipo de Perestroika planteó trabajar sobre el saldo adeudado al 31 de abril de 1987 y no al 31 de diciembre de 1986, como ya se había definido previamente con los diplomáticos residentes en Lima. Objetada la proposición por el funcionario de la DGCP, desistieron sin mayor lucha. Esto fue interpretado por los negociadores peruanos como un intento de probar la fortaleza de sus argumentos en relación a los acuerdos ya tomados, o bien como un amago de ceder fácilmente en un punto que ya estaba acordado, que sería luego utilizado en el avance de la negociación como una muestra de buena voluntad: como ya ellos habían cedido, los peruanos debían ser más flexibles en las discusiones posteriores.

Una vez definido el monto a pagar en la operación y aceptado el marco de referencia establecido por el Perú (la amortización de su deuda externa mediante la exportación de productos), el único punto pendiente era cuáles serían esos productos. El día anterior, en una reunión entre el representante de Perestroika en Lima y el funcionario del ICE, éste propuso nuevamente modificar la lista. A su vez, en el transcurso de la reunión del sábado, el equipo de Perestroika presentó una contrapropuesta. La reunión fue detenida en ese punto, pues los negociadores nacionales solicitaron plazo hasta el lunes para revisarla. Para entonces, ya había pasado el día planeado por la Oficina de Prensa del Ministro para que éste participara en la firma del convenio.

El día lunes volvieron a reunirse el gerente del ICE y el representante de la Embajada de Perestroika en Lima, llegando a un acuerdo sobre la composición de la lista de productos. Mientras tanto, funcionarios de la DGCP, asesorados por representantes legales del Banco de la Nación, negociaban el texto del convenio.

Finalmente, el martes a las once de la mañana debía producirse la última reunión, en la cual se cerraría formalmente la negociación. El equipo de Perestroika debía abordar el avión que

le llevaría a Bogotá, la siguiente ciudad programada en su itinerario, tres horas más tarde. Esta restricción los obligaba a tener que abandonar el MEF —en donde se realizó la reunión— a más tardar a la una de la tarde. Así, el Convenio fue rápidamente definido de común acuerdo. El representante del ICE trató todavía de proponer una última modificación a la lista de productos, lo que fue desechado de plano por la delegación de Perestroika. Media hora más tarde, se firmaba el acta final.

### Bibliografía recomendada

Luis Alva Castro, *Economía Peruana: 1985/1986 Retos y Respuestas*, Capítulo III: Deuda Externa, pp. 171-258. Lima: Cambio y Desarrollo-Instituto de Investigaciones, 1987.

Alan García Pérez, *El Futuro Diferente: La Tarea Histórica del Apra*. Lima: Desa S.A., 1982.

Alan García Pérez, *A la Inmensa Mayoría (Discursos)*. Lima: EMI Editores S.A., 1988.

Drago Kisic, *De la Corresponsabilidad a la Moratoria: El Caso de la Deuda Externa Peruana*. Lima: Cepei v Fundación Friedrich Ebert, 1987.

Felipe Ortiz de Zevallos, *The Peruvian Puzzle*. Nueva York: The Twentieth Century Fund, 1989,

Felipe Ortiz de Zevallos y Guillermo Thornberry, *Hipoteca y Rescate: Algunas Reflexiones sobre la Deuda Externa*. Lima: Mosca Azul Editores y Apoyo S.A., 1985.

### Preguntas propuestas para el empleo del caso

1. ¿Quiénes cree que son los actores relevantes involucrados en la negociación, tanto en la parte extranjera como en la parte peruana?
2. ¿Cuáles eran los objetivos de cada agente involucrado?
3. ¿Qué diferencias encuentra entre la conformación y preparación del equipo de negociación del Perú y el de Perestroika?
4. ¿Cómo cree que se podían resolver mejor los problemas organizativos que se le presentaron al equipo peruano?
5. ¿Qué lecciones extrae de esta experiencia para negociaciones similares en el futuro?

ANEXOS

NEGOCIACIÓN PARA EL PAGO DE LA DEUDA  
EXTERNA EN PRODUCTOS ENTRE  
EL PERÚ Y PERESTROIKA

## ANEXO 1

### Gestión de la Deuda Externa Peruana: 1985-1987

El 28 de julio de 1985, el Presidente de la República, Alan García Pérez, incorporó en su discurso inaugural lo que sería una de las principales tesis del primer gobierno aprista de la historia del Perú:

"... anuncio que dialogaremos con nuestros acreedores, sin usar de intermediario al Fondo Monetario Internacional, pero que en los próximos 12 meses y mientras la situación no cambie, sólo destinaremos al servicio de la deuda externa el 10% del valor total de nuestras exportaciones, y no el 60% como ahora se nos exige".

Aunque esta decisión implicaba en realidad sólo la formalización de una situación que se venía dando desde los últimos años del gobierno anterior, era uno de los planteamientos más audaces en el tratamiento de la deuda externa de un país en desarrollo. Significaba además un drástico giro en la orientación del manejo de la deuda externa en lo que respecta a la relación con los acreedores.

Según Kisic (1987), al nuevo gobierno se le abrían cuatro opciones en sus relaciones con la comunidad financiera internacional: la opción ortodoxa, que implicaba ceñirse a los mecanismos establecidos por los acreedores, aunque incluyendo un pro-

9. Mensaje del Presidente Constitucional de la República, doctor Alan García Pérez, 28 de julio de 1985.

grama económico propio del gobierno peruano; la renegociación directa, que incluía eliminar del proceso de negociación al FMI; el desconocimiento de la deuda; y, la moratoria unilateral, temporal, selectiva, gradual y conciliatoria de la deuda externa. La opción escogida por el APRA fue la última, con una serie de matices particulares (Kisic 1987: pp.173-178).

La decisión del presidente García produjo un comprensible malestar en los acreedores externos, más por lo unilateral de la decisión que por la medida en sí. Por su parte, la prensa internacional mostró sus dudas sobre la viabilidad de la posición peruana, aunque reconocía que se trataba de una posición realista<sup>10</sup>. Donde más favorablemente impactó esta tesis fue en la opinión pública peruana, la cual, aún dos años y medio después, continuó inclinándose mayoritariamente por mantener el servicio de la deuda igual que en ese momento e, inclusive, destinarle montos inferiores<sup>11</sup>.

El anuncio de la "Decisión del 10%", como se denominó a la política peruana de servicio de la deuda externa, fue sorprendente. Si bien entre los fundamentos del Partido Aprista están el antiimperialismo y el nacionalismo, no se esperaba, aún en círculos bien informados, una decisión de esa naturaleza. Durante su campaña electoral, el presidente García se preocupó de ser lo menos explícito posible sobre los lineamientos que su gobierno seguiría en materia del servicio de la deuda externa<sup>12</sup>.

10. Esta decisión le permitió al presidente García catapultar su imagen en el escenario internacional. No es arriesgado afirmar que este bastante previsible fenómeno haya jugado un rol gravitante para adoptar la decisión (un resumen de las posiciones de diversos medios de comunicación en el mundo puede encontrarse en: Perú Económico, Agosto 1985, pp. 1—3).

11. Ver encuesta de opinión pública de APOYO, publicada en: Debate No. 49, marzo 1988, p.25.

12. En una entrevista, luego de exponer vagos principios en relación a la necesidad de una concertación regional en el tema y de afirmar que, dada la escasa información con la que contaba en ese momento, era inconveniente "hablar en términos concretos", fue requerido por la entrevistadora a precisar conceptos, respondiendo García lo siguiente: "Guerra avisada no mata gente; nadie destapa sus cartas

En el equipo de Plan de Gobierno del Partido Aprista (CONAPLAN) se había estimado, con anterioridad al 28 de julio de 1985, que el Perú podía servir la deuda externa con el 20% de sus exportaciones. El presidente García decidió, días antes de su discurso inaugural, fijar el tope máximo en 10%. La "Decisión del 10%" debía estar vigente sólo durante el primer año de gobierno; sin embargo, gradualmente, la posición presidencial se radicalizó.

Durante los dos primeros años de gobierno, el servicio de la deuda fue una de las áreas en las que el Presidente ejerció un mayor grado de influencia, al punto que en el escenario internacional su figura estaba asociada fundamentalmente a ella. Cualquier decisión de importancia en materia de deuda externa debía contar necesariamente con su visto bueno, lo que limitaba la agilidad en la toma de decisiones y, además, generaba un excesivo recelo en los funcionarios encargados, por el temor de "interferir con la política presidencial". Esto último se vio agravado por la rivalidad personal del Presidente con el Premier y Ministro de Economía y Finanzas, Luis Alva Castro, a quien le correspondía aplicar la política de servicio de la deuda.

En la práctica, el resultado fue que una de las concepciones más avanzadas sobre la vinculación de un país en desarrollo con la comunidad financiera internacional, no se concretó en "una política de deuda externa que normara, en forma exhaustiva, las acciones del Gobierno", como lo reconoce un documento del propio régimen aprista<sup>13</sup>.

Dado lo sorpresivo del anuncio de la "Decisión del 10%", los planes para aplicarla tuvieron que diseñarse sobre la marcha. La

antes de tiempo. No soy un economista analítico, soy un político que tiene que tomar decisiones. Estoy en una situación de responsabilidad en la que hablando a nombre del país y en un tema así, no puedo poner todas las cartas sobre la mesa". (Sonia Goldenberg, *Decidamos Nuestro Futuro*. Universidad del Pacífico y Fundación Friedrich Ebert: Lima, marzo de 1985, p. 93).

13. "Tratamiento de la Deuda Externa del Perú". Dirección Ejecutiva del Consejo Nacional de la Deuda Externa, julio de 1987 (mimeo).

primera decisión operativa fue mantener al equipo técnico encargado de la administración de la deuda externa: la Dirección General de Crédito Público y el Comité de la Deuda Externa, éste último creado en 1983.

El divorcio entre las decisiones políticas y las técnicas se hizo patente en la imposibilidad de reducir los pagos, dada la existencia de una serie de obligaciones ineludibles. Por ello, en diciembre de 1985 el Comité de la Deuda Externa estableció que la deuda sujeta al límite sería la pública de mediano y largo plazo, con excepción de la deuda con organismos financiero- multilaterales latinoamericanos —Fondo Andino de Reservas y Corporación Andina de Fomento—, convenios de pago con gobiernos de América Latina en el marco de ALADI, pago de deuda en productos y "deuda nueva" (aquella desembolsada después del 28 de julio de 1985). Asimismo, fue excluido de la Decisión el servicio de la deuda privada de corto plazo, aunque posteriormente, en julio de 1986, se suspendió por dos años su servicio. Pese a todo, el límite del 10% fue considerado por importantes miembros de la administración pública como un impedimento para avanzar en el desarrollo de las políticas propuestas.

El impacto de la tesis del 10% en las relaciones exteriores del Perú obligó a que en setiembre de 1985 la Cancillería y el Ministerio de Economía y Finanzas ofrecieran a los Embajadores de los gobiernos acreedores plantear una propuesta de negociación basada en un programa económico de largo plazo, antes del 31 de enero de 1986. Ello no llegó a concretarse; gestiones similares —en objetivos y resultados— hizo el Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía y Finanzas ante los gobiernos acreedores en setiembre de 1986.

Las indecisiones también aparecieron en las negociaciones con la banca comercial. En setiembre de 1985, el embajador peruano en Washington comunicó al Comité Asesor de Bancos que el Perú estaba dispuesto a sostener una reunión en noviembre para exponer su posición negociadora. El premier Alva Castro postergó la reunión hasta enero de 1986, luego hasta febrero y,

posteriormente, hasta marzo. También los representantes peruanos fueron variando continuamente. Primero Alva Castro, luego Richard Webb —al inicio presidente del BCR y luego, por un breve período, asesor del Ministro de Economía—, Leonel Figueroa —vice-ministro de Hacienda y luego presidente del BCR— y, finalmente, Gustavo Saberbein, vice—ministro de Economía.

Como el éxito de la posición peruana en materia de deuda externa dependía, en gran medida, de la imagen que proyectara el gobierno en el exterior, de la consistencia de sus políticas y de la seriedad en las negociaciones, poco se podía esperar dado el desorden con que se había manejado el tema. Lo que pronto fue evidente es que en las más altas instancias del gobierno el tema perdía gradualmente importancia, a excepción del slogan político del 10%. Pasados los primeros momentos en los que se temía las represalias de los acreedores externos, y ante el éxito en el corto plazo del programa económico de emergencia (en términos de crecimiento de la producción y declinamiento de la inflación), el gobierno perdió interés en un tema que, consideraban, era preferible mantener en stand-by.

Es obvio que se trataba de una decisión implícita de no avanzar en un tema del cual no podía extraerse una "renta política" mayor a la ya obtenida merced al mero anuncio de la limitación del servicio de la deuda. Resulta sorprendente, sin embargo, que un país que proclamaba una posición de avanzada en materia de deuda no hubiese desarrollado una agresiva campaña de propuestas compatibles con la misma. Al parecer, se asumió que la retórica era suficiente para armonizar el tratamiento de la deuda y la política económica interna, obtener capitales externos para aplicar el Plan Nacional de Desarrollo e institucionalizar el diálogo con los acreedores, a fin de recuperar la credibilidad de la comunidad financiera internacional y preservar las relaciones con los gobiernos acreedores y los organismos multilaterales<sup>14</sup>.

14. Estos objetivos fueron propuestos por el propio gobierno aprista, en el documento "Tratamiento de la Deuda Externa del Perú"; CNDE, julio de 1987 (mimeo).

El gobierno pasó por alto las propuestas técnicas diseñadas en la Dirección General de Crédito Público, instancia que en enero de 1986 planteó una restructuración multianual de la deuda según el tipo de acreedor, y en agosto de 1986 presentó los lineamientos básicos de renegociación de la deuda pública externa de mediano y largo plazo, adecuando el servicio a la capacidad de pago del país (disponibilidad de divisas y de recursos internos). Esta propuesta buscaba generar modalidades ingeniosas que se sujetaran a las limitaciones establecidas, tales como el pago con productos con el compromiso de compras adicionales u otras fórmulas equivalentes que impulsaran la producción y la productividad<sup>15</sup>. Sin embargo, estos lineamientos no llegaron a expresarse en criterios de política, produciendo una falta de consistencia entre el manejo de la deuda y la política económica global.

De ese modo, la atención de la deuda externa respondió más a la presión externa y al temor de posibles represalias, que a una estrategia gubernamental<sup>16</sup>. Entre julio de 1985 y diciembre de 1986, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo recibieron un trato privilegiado (58% de los pagos dentro del límite del 10%), para evitar que suspendan los desembolsos de créditos concedidos antes del 28 de julio de 1985. Sin embargo, la falta de una evaluación del flujo real de recursos produjo en mayo de 1987 la suspensión de los desembolsos del BIRF por la decisión del Perú de no servir su deuda con este organismo.

En el mismo período, el FMI recibió el 20% de los pagos comprendidos dentro del 10%, lo que no impidió que, en agosto de 1986, el Perú fuera declarado inelegible para acceder a los recursos de esta entidad. Al gobierno de los Estados Unidos, por otra parte, se le pagó para evitar la aplicación de enmiendas como

15. "Marco de Referencia para la Renegociación de la Deuda Pública Externa de Mediano y Largo Plazo", Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, 23 de marzo de 1987 (mimeo).
16. Ver, por ejemplo, el documento "Lineamientos Generales sobre la Política de Deuda Externa", (mimeo), elaborado a inicios de 1987 en la Oficina de Asesoría Económica del Ministro de Economía y Finanzas.

la Brooke-Alexander. A los países socialistas —en especial la URSS—, se les pagó el 17% del total (entre efectivo y productos), cumpliendo con acuerdos previos. En este esquema, tanto la banca comercial como los proveedores recibieron muy poca atención, pues no existían mecanismos a través de los cuales pudieran ofrecer algo como contraparte.

Ello reflejaba un serio problema de organización. En términos funcionales, la aplicación de políticas en materia de deuda recaía en el Comité de la Deuda Externa, presidido por el Vice-ministro de Economía. Este, sin embargo, tenía otras prioridades, como el manejo del programa económico de emergencia (para el crecimiento de la producción y el control de la inflación), siendo el tema de la deuda externa una preocupación secundaria dentro de sus obligaciones. A falta de una estrategia, el gobierno se dedicó a demorar las negociaciones, evitando dar la cara a los acreedores.

Ello desgastó innecesariamente la relación con los acreedores y deterioró la imagen del país en el exterior<sup>17</sup>. Ello revestía especial gravedad en el caso de la relación con gobiernos acreedores, por sus implicancias en el desarrollo de la política exterior peruana.

La falta de orden en la relación con los acreedores generó, por otro lado, que éstos buscaran cada uno un interlocutor en el gobierno peruano con el cual negociar sus asuntos. Gradualmente, el tema de la deuda externa comenzó a ser manejado de manera difusa por distintas organizaciones del Estado, lo que afectaba las ventajas de tener un único vocero válido ante los acreedores que, a su vez, coordinara con los distintos agentes del sector público involucrados en la negociación de cada deuda específica.

17. Un importante banquero del Comité Asesor de Bancos, luego de infructuosas gestiones por lograr una conexión con autoridades del gobierno, dejó dicho a la secretaria del Vice—ministro de Economía que "podía enviarle, si éste lo solicitaba/ la lista de los 86 motivos que le habían dado para no responderle las 86 llamadas que había realizado desde Nueva York".

De ahí que en marzo de 1987 el gobierno decidiera crear el Consejo Nacional de la Deuda Externa (CNDE) para coordinar las acciones del Estado peruano en la materia, en reemplazo del Comité de la Deuda Externa. Se trataba de un esfuerzo por diseñar un sistema de gestión interinstitucional a través de una coordinación horizontal, desechando la verticalidad del anterior mecanismo.

El Premier delineó los objetivos en la primera sesión del Consejo: "avanzar hacia una mejor organización del gobierno peruano en lo que respecta al manejo de la deuda externa; (...) mejorar o recuperar la imagen de sujeto de crédito del Perú, la misma que últimamente se ha venido deteriorando en alguna medida a causa del desorden en los pagos al exterior y el aislamiento respecto a los otros países latinoamericanos en general y a los países deudores en particular; (...) agilizar y coordinar las respuestas; (...) definir interlocutores válidos ante los diferentes acreedores"<sup>18</sup>.

La estructura del CNDE incluyó, como máxima instancia, un directorio encargado de diseñar y evaluar la ejecución de la política de renegociación de la deuda externa. Estaba presidido por el Primer Ministro y Ministro de Economía y Finanzas y conformado por sus dos vice—ministros, los Presidentes del Banco Central, del Banco de la Nación, de CONADE, de COFIDE, del Instituto de Comercio Exterior, del Instituto Nacional de Planificación y por el Vice—ministro de Industria<sup>19</sup>.

Uno de los aspectos más novedosos de la creación del CNDE era su Dirección Ejecutiva, constituida por un reducido equipo de técnicos trabajando a dedicación exclusiva para ejecutar las decisiones del Consejo. Esta dirección estaba fundamentalmente orientada a coordinar con las diferentes dependencias del sector públi-

18. Ministerio de Economía y Finanzas, Acta No. 1 del Consejo Nacional de la Deuda Externa, 26 de marzo de 1987.

19. Curiosamente, por rivalidades personales, la Cancillería fue dejada de lado en tan numeroso Consejo.

co la renegociación de la deuda externa. Desde un inicio fue buena la vinculación entre los técnicos del CNDE y el resto de funcionarios de la administración pública, sobre todo por la estrecha relación que se entabló con la Dirección General de Crédito Público.

Sin embargo, la disociación entre los estamentos técnicos y los políticos nunca se resolvió, lo que, en buena medida, determinó el fracaso del CNDE. En realidad, nunca se tomó plena conciencia de la urgencia de canalizar esfuerzos a través del CNDE como único interlocutor con los acreedores externos. Ejemplo dramático de este fenómeno es que, en la práctica, nunca se formalizó la existencia del equipo técnico, al punto que no se le habilitó ningún local aparente. Su informal lugar de operación fueron diversas oficinas del sector público a las que pertenecían algunos de sus miembros.

Por un lado, ello obedeció a la pugna entre el Presidente de la República y su Primer Ministro. Este último había venido solicitando al presidente García, varios meses antes de la creación del CNDE, la aceptación de su renuncia a los cargos ministeriales, para poder dedicarse a sus actividades parlamentarias y emprender con mayor fuerza su campaña hacia la candidatura aprista para las elecciones presidenciales de 1990. Sin embargo, García se negó reiteradamente a aceptar la renuncia. Gradualmente, el principal objetivo del Primer Ministro y Ministro de Economía y Finanzas pasó a ser el dejar de serlo, afectando así la marcha de su cartera, sobre todo de aquellas instancias recién creadas y que requerían de un sustantivo apoyo político, como era el caso del CNDE.

El conflicto entre los dos principales actores de la política gubernamental motivó también que el Presidente de la República contara con un equipo económico propio, que mantenía una muy reducida coordinación con el Ministro de Economía. Así, los diversos agentes involucrados en la toma de decisiones —inclusive al nivel de Ministros de Estado y Presidentes de institutos y empresas del Estado— tenían que responder a dos frentes a la vez.

co la renegociación de la deuda externa. Desde un inicio fue buena la vinculación entre los técnicos del CNDE y el resto de funcionarios de la administración pública, sobre todo por la estrecha relación que se entabló con la Dirección General de Crédito Público.

Sin embargo, la disociación entre los estamentos técnicos y los políticos nunca se resolvió, lo que, en buena medida, determinó el fracaso del CNDE. En realidad, nunca se tomó plena conciencia de la urgencia de canalizar esfuerzos a través del CNDE como único interlocutor con los acreedores externos. Ejemplo dramático de este fenómeno es que, en la práctica, nunca se formalizó la existencia del equipo técnico, al punto que no se le habilitó ningún local aparente. Su informal lugar de operación fueron diversas oficinas del sector público a las que pertenecían algunos de sus miembros.

Por un lado, ello obedeció a la pugna entre el Presidente de la República y su Primer Ministro. Este último había venido solicitando al presidente García, varios meses antes de la creación del CNDE, la aceptación de su renuncia a los cargos ministeriales, para poder dedicarse a sus actividades parlamentarias y emprender con mayor fuerza su campaña hacia la candidatura aprista para las elecciones presidenciales de 1990. Sin embargo, García se negó reiteradamente a aceptar la renuncia. Gradualmente, el principal objetivo del Primer Ministro y Ministro de Economía y Finanzas pasó a ser el dejar de serlo, afectando así la marcha de su cartera, sobre todo de aquellas instancias recién creadas y que requerían de un sustantivo apoyo político, como era el caso del CNDE.

El conflicto entre los dos principales actores de la política gubernamental motivó también que el Presidente de la República contara con un equipo económico propio, que mantenía una muy reducida coordinación con el Ministro de Economía. Así, los diversos agentes involucrados en la toma de decisiones —inclusive al nivel de Ministros de Estado y Presidentes de institutos y empresas del Estado— tenían que responder a dos frentes a la vez.

En muchos casos, se demandaba de ellos "muestras de lealtad"; en otros casos, los ejecutores de políticas en la administración pública preferían evitar la toma de decisiones, a la espera que este problema se solucionara, lo que nunca sucedió.

Paralelamente, fueron surgiendo importantes fisuras en la posición del gobierno frente a la comunidad financiera internacional, fruto de los desentendimientos entre quienes forzaban la ruptura con los acreedores y aquéllos que presionaban por la permanencia dentro del sistema financiero internacional<sup>20</sup>. El deterioro de la imagen del Perú ante los acreedores externos se hacía mayor, por otro lado, a medida que la operatividad del CNDE se diluía como consecuencia de este problema, sobre todo cuando algunos meses atrás se había asegurado que la creación de esta nueva organización contribuiría a garantizar la seriedad en las relaciones con ellos.

Las consecuencias de estas desavenencias fueron críticas. Un reflejo es lo ocurrido en la relación con el Banco Mundial. El monto adeudado por el Perú a este organismo financiero al 31 de diciembre de 1986 era de US\$ 864 millones, cuyo servicio durante 1987 equivaldría a US\$ 150 millones. En el marco de confusas y discrepantes interpretaciones sobre la naturaleza, calidad e, inclusive, montos adeudados al BIRF, hacia el fin del verano de 1987 se dejó de atender los pagos a este organismo, con el cual se había mantenido un atraso "normal" no mayor a 30 días.

Preocupados por esta situación, dos altos funcionarios del Banco Mundial vinieron a Lima para entrevistarse con las autoridades peruanas, con la misión de obtener los pagos atrasados o, de lo contrario, comunicar la decisión del Banco Mundial de suspender los desembolsos de créditos ya aprobados (según los procedimientos estatutarios, todo desembolso se detiene después de 60 días de atraso en el servicio de la deuda). El día 21 de abril

20. Ello era reflejo del enfrentamiento mayor entre las alas radicales y las moderadas que conformaban el equipo económico peruano.

de 1987 se entrevistaron con el presidente García y el premier Alva Castro; de acuerdo a lo conversado en esa reunión, Alva Castro envió dos días después un télex al BIRF señalando que los pagos atrasados se harían en breve.

Sin embargo, la orden nunca fue comunicada a los técnicos encargados de procesar estos pagos, quienes recibieron en esos días constantes comunicaciones escritas y verbales del BIRF sobre lo que, aparentemente, había sido acordado con el Premier y el Presidente. El 27 de abril, David Knox, Vice-presidente Regional para América Latina y el Caribe, le comunicó por télex a Alva Castro la decisión del Banco Mundial de suspender los desembolsos. Una semana después, Alva Castro respondía transmitiéndole "la firme determinación del gobierno peruano de honrar la integridad de los compromisos contraídos con su institución", diciendo además que el gobierno peruano estaba trabajando una propuesta global para los acreedores, la cual estará lista en noventa días.

No hubo durante todo el proceso una evaluación de la conveniencia para el país de tal suspensión, ni una consideración de sus consecuencias legales, ni coordinación con las unidades ejecutoras de los proyectos financiados por el BIRF; en general, se estuvo al margen de las consideraciones técnicas que la suspensión de las relaciones financieras con el Banco Mundial implicaba.

Al final, Alva Castro decidió renunciar públicamente a sus cargos, nombrándose en su reemplazo a quien había sido su vice—ministro, Gustavo Saberbein. El presidente García aprovechó el tema de la deuda externa para descargar sus baterías contra el ex—Premier, reconociendo que se había "pagado más allá del 10% del valor de las exportaciones". Más que un criterio específico de política, la "Decisión del 10%" era una bandera política que frecuentemente impedía actuar en términos prácticos.

Algunos acreedores y funcionarios de la administración pública creyeron que el cambio en la cartera de Economía y Finanzas permitiría avanzar en la solución de los problemas. En

la práctica, el cambio de Saberbein por Alva Castro acentuó las dificultades para centralizar las acciones en materia de deuda externa en un solo organismo, precisamente el objetivo principal de la creación del CNDE. El menor peso político del nuevo Ministro permitió que se produjeran interferencias de otros sectores en áreas que eran de su competencia.

El CNDE empezó a ser cuestionado por ser un organismo creado por el ex—ministro Alva Castro, y se empezó a desactivarlo veladamente. Para ello se formó un grupo alternativo que, al margen de la organización funcional del Estado y con el apoyo de ciertas autoridades del gobierno (entre ellas el Jefe del Instituto Nacional de Planificación), se ocupó en diseñar una nueva estrategia en materia de deuda externa<sup>21</sup>. Ello provocó la renuncia del equipo técnico del CNDE.

Desde entonces, el tema de la deuda externa sigue siendo tratado informalmente por distintas organizaciones del sector público, al margen de los cuadros técnicos. Estos, sin embargo, han venido diseñando mecanismos<sup>22</sup> para negociar por un lado con los acreedores externos y por el otro con los actores políticos, convertidos cada vez más en grave obstáculo para la definición de una política de deuda que viabilice la inserción del Perú en el escenario internacional, de acuerdo a las pautas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado por el INP<sup>23</sup>.

Evidentemente, el manejo del tema de la deuda externa durante estos años refleja el solipsismo del gobierno aprista, el cual cree que avanza en la dirección correcta tan sólo efectuando

21. El documento producido, con carácter confidencial, se tituló "Política de Desarrollo y Deuda Externa", suscrito el 4 de julio de 1987. Iba firmado por las siglas GGP/AJV/PV.
22. Resulta importante mencionar el surgimiento al interior de la organización del Estado peruano de estructuras informales de coordinación a nivel técnico en el tema de la deuda externa, como respuesta a la disociación de los mandos políticos.
23. Tal inserción requiere de una adecuada organización del sector público, que permita diseñar y ejecutar seriamente las decisiones en materia de deuda externa y, sobre todo, de voluntad política para apoyar tal proceso.

enunciados políticos, sin plasmarlos en políticas específicas que los hagan viables. Ejemplo de ello es que, luego de un año de trabajo de los equipos técnicos del gobierno en una propuesta para aplicar en el Perú el mecanismo de Conversión de Deuda en Inversión, el Proyecto de Decreto Supremo y su reglamento esperaron dos meses para ser revisados en el Consejo de Ministros. Como éste los encontró "excesivamente técnicos", decidió que debían ser devueltos al CNDE para su revisión. En ese momento, uno de los ministros que había pertenecido al CNDE recordó que esta organización había sido desactivada ocho meses atrás. La respuesta fue ordenar su reactivación<sup>24</sup>.

24. Ver Semana Económica, No. 129, 11 de abril de 1988.

## ANEXO 2

### **Marco de Referencia para la renegociación de la deuda pública externa de mediano y largo plazo**

#### MARCO DE REFERENCIA

I	INTRODUCCIÓN
II	DEFINICIONES
III	DE LA NUEVA DEUDA
IV	DE LA DEUDA ANTIGUA
V	CAPACIDAD DE PAGO BÁSICA DURANTE 1987
ANEXOS	ANEXO I: Metodología de asignación de la capacidad de pago básica. ANEXO II: Incremento de capacidad de pago (Elementos típicos).

Lima, 23 de marzo de 1987  
D.G.C.P.

#### I. Introducción

El objetivo de la propuesta es el adecuar el servicio de la deuda externa a la capacidad de pago, de acuerdo a los lineamientos ya establecidos con el límite del servicio de la deuda pública al 10% de las exportaciones.

La propuesta se basa en la definición de capacidad de pago del país tanto de divisas como de recursos internos (disponibilidad fiscal para el Gobierno Central). El servicio de deuda contraída antes del 28 de julio de 1985, se atiende utilizando la capacidad

de pago pasiva (sin incorporar el efecto de nuevas inversiones, o acciones que lleven a un aumento de producción o de productividad).

La nueva deuda, desembolsada después del 28 de julio de 1985 (fecha de corte), se atiende puntualmente; esto exige que todo nuevo gasto asegure la generación de recursos necesarios para su pago. Pagos mayores de deuda antigua serán posibles sólo en la medida que éstos vengan respaldados por la generación de recursos adicionales (reflejados en un flujo neto positivo para toda la vida útil de la operación programada o proyecto).

## II. Definiciones

**CAPACIDAD DE PAGO:** Recursos disponibles, fiscales y en divisas, después de atender las necesidades básicas.

**NECESIDADES BÁSICAS:** Suministro de bienes y servicios esenciales y recursos para continuar con el desarrollo mínimo aceptable.

**DEUDA ANTIGUA:** Desembolsada antes del 28 de julio de 1985.

**DEUDA NUEVA:** Desembolsada desde el 28 de julio de 1985.

**CAPACIDAD DE PAGO EN DIVISAS:** Es la diferencia entre las exportaciones e importaciones de bienes y servicios no financieros al que se le añade el neto de transferencias, intereses y deuda de corto plazo.

**CAPACIDAD DE PAGO FISCAL:** Saldo Pre Deuda Externa de los ingresos del Gobierno Central.

**CAPACIDAD DE PAGO PASIVA EN DIVISAS (CPPD):** Por tipo de deuda de mediano y largo plazo:

Pública: El 60% de la CPPD.

Privada: El 40% de la CPPD.

**NUEVOS PROGRAMAS:** Cualquier acción o política que lleve a resultados concretos en apoyo del desarrollo nacional. En el caso de nuevos programas relacionados con deuda, estos deberán generar los recursos suficientes para el pago; deben ser cuantificables.

Algunos de los factores a ser tomados en cuenta:

Inversión de los sectores seleccionados;  
Incremento real de las exportaciones seleccionadas;  
Condonación de deuda.

En todos los casos, incluyendo inversión directa, deberá cuantificarse la generación de recursos en base a condiciones pesimistas; asegurando que queden en el país beneficios concretos al final de la actividad, vida útil de proyecto, etc.

Los nuevos programas son la base de la reciprocidad en la que deben basarse los acuerdos bilaterales.

### **III. DE LA NUEVA DEUDA**

Se atiende puntualmente.

Debe cumplirse estrictamente criterios para asegurar generación de recursos para el pago.

### **IV. DE LA DEUDA ANTIGUA**

#### **A. Aspectos Generales**

El 10% constituye el máximo pago a efectuar, pero deberá tomarse en cuenta la capacidad de pago cuando ésta resulte menor.

La capacidad de pago básica, se distribuye entre todos los acreedores de acuerdo con el saldo adeudado.

En caso de condonaciones parciales, el monto condonado se considera como no pagado para efectos de asignación de capacidad de pago.

### **B. Del incremento de la capacidad de pago para deuda antigua**

Los pagos para la deuda antigua podrán incrementarse selectivamente cuando los acuerdos con el acreedor permitan generar recursos adicionales a los que se darían sin estos acuerdos.

La generación de estos recursos deberá cumplir con los siguientes criterios:

- a) Que se obtengan ingresos netos de divisas.
- b) Que se obtengan incrementos de producción y productividad.
- c) Que no se genere una demanda de recursos fiscales que distraiga recursos indispensables para el desarrollo.

Las acciones acordadas podrán incluir entre otras:

- a) Incremento de precios de las exportaciones actuales.
- b) Ampliación de mercado para exportaciones seleccionadas. Deben tomarse en cuenta:
  - 1. El componente importado
  - 2. El componente que tiene posibilidad de venta alternativa en divisas.
  - 3. El valor agregado.
- c) Inversiones o programas con recursos del acreedor destinados a la ampliación de la base productiva en línea que generen o ahorren divisas.

En ningún caso estas acciones deben traer:

- a) Efectos negativos en la calidad de vida.
- b) Riesgos o compromisos adicionales del Estado.
- c) Pagos superiores a la capacidad básica durante el período pre operativo de la inversión o programa. Los mayores pagos deben acompañar a los beneficios del proyecto.

## V. LA CAPACIDAD DE PAGO BÁSICA DURANTE 1987

- A. La pérdida de reservas internacionales no deja capacidad de pago básica en divisas disponibles durante 1987. Sin embargo, se han asignado recursos que permitan iniciar negociaciones; estas son:
  - 1. Pago en productos, se ha asignado hasta USD 240 millones para 1987 en el Presupuesto de la República.
  - 2. Se dispone durante 1987 una pérdida adicional de reservas internacionales de USD 72 millones en divisas para el pago de todos nuestros acreedores, como signo de buena voluntad en el inicio de las negociaciones.
- B. En los casos de los pagos en productos, el acreedor debe comprometerse a comprar productos en divisas, por el doble de lo pagado por deuda.
- C. Tasas de interés: no mayor al 3% anual.

**ANEXO I**  
**METODOLOGÍA DE ASIGNACIÓN DE CAPACIDAD BÁSICA**

Siendo 240 millones de dólares la asignación para el pago en productos:

A. PAGO EN PRODUCTOS = 240 millones se desdobra:

i) 207 millones para todos los acreedores  
 $207 \times \text{S.A.} = \text{monto a pagar}$

DPET

ii) 33 millones para acreedores con los que se tiene acuerdos anteriores de pago en los productos, se asigna adicionalmente  
 $33 \times \text{S.A.} = \text{monto a pagar adicional}$

DPET

iii) En casos que el acreedor ha decidido únicamente por pago en productos, la parte que corresponde a pago en divisas será cancelada en productos por el doble del monto que le corresponda.

$\text{USD 72 millones} \times \text{S.A.} \times 2 = \text{monto a pagar en productos}$

DPET

B. PAGO EN DIVISAS = Se determina por la siguiente fórmula:

$\text{USD 72 millones} \times \text{S.A.} = \text{monto a pagar en divisas}$

DPET

NOTA: DPET = Deuda pública externa total = a USD 10615 millones.

S.A. = Saldo Adeudado al acreedor.

**ANEXO II**  
**INCREMENTO DE LA CAPACIDAD DE PAGO (Caso tipo)**

Se dan algunos elementos para facilitar la identificación de los programas que puedan acordarse con el acreedor, sus efectos marginales netos (en producción para el aspecto fiscal, y en divisas para la generación o ahorro de éstas).

	85	86	87	88	89	90	91
<b>A) PROGRAMAS</b>							
1. Coop. técnica							
2. Coop. no Gubernamental y otros							
3. Coop. Financiera							
4. Inversión D							
5. Comercio y pago en productos							
<b>B) EFECTOS MARGINALES NETOS EN PRODUCCIÓN (P) Y DIVISAS (D)</b>	P	D	P	D	P	D	P
Producción (después antes)							
menos: oper. y mant.							
depreciación							
c.financiera							
comp. importado							
comp. transable							
nuevo mercado							
<b>EFFECTO TOTAL</b>							
<b>C) INCREMENTO CAP. DE PAGO</b>							
1. Producción — Px factor:							
2. Divisas — Dx (inflación):							
Eficiencia							
<b>D) CAPACIDAD FINAL</b>							
Básica							
+ incremento (c)							

**NOTA** El incremento de la capacidad de pago (C) se obtiene multiplicando los efectos por un factor "fiscal" para producción y de costo de captación para divisas. En el futuro puede añadirse eficiencia en la producción:

1. "Fiscal" selectivo (INP)
2. Divisas (inflación)

## **ANEXO 3**

### **Aspectos normativos y funcionales para la negociación de la deuda externa peruana**

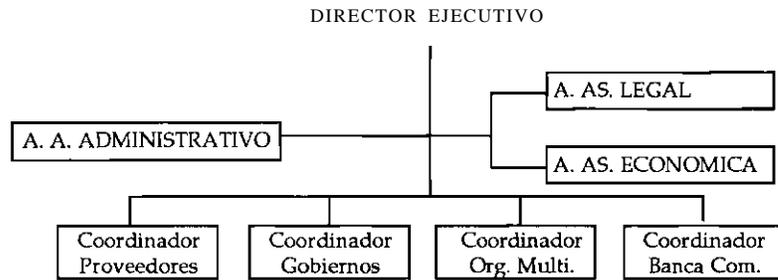
#### **ORGANIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL CONSEJO NACIONAL DE LA DEUDA EXTERNA**

##### **A. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA**

Para poder establecer la organización de la Dirección Ejecutiva es necesario, previamente, revisar sus funciones. Estas son:

1. Elaborar las propuestas específicas de renegociación.
2. Coordinar las acciones relacionadas con la renegociación.
3. Coordinar con los Jefes de las Oficinas Financieras del Perú.
4. Participar directamente o por delegación en la renegociación.
5. Requerir la información que estime necesaria para el desarrollo de las funciones del Consejo.
6. Recibir y atender las solicitudes que le sean presentadas por las instituciones involucradas en los procesos de renegociación.
7. Preparar las agendas del Consejo.

Considerando estas funciones, su estructura organizativa será la siguiente:



A.A. = Area de Apoyo  
 A.As. = Area de Asesoría

Este esquema está referido a la organización interna de la DEX y, por lo tanto, no incluye sus relaciones con la Secretaría Técnica, Oficinas Financieras, etc., contenidas en el Organigrama del CNDE.

El Área de Apoyo y las de Asesoría están constituidas en la siguiente forma:

- a) A.As. Legal: un abogado
- b) A.As. Económica: un economista
- c) A.A. Administrativa: una coordinadora, una secretaria principal, una secretaria auxiliar y dos conserjes.

Las características de estos funcionarios se mencionarán más adelante.

## B. FUNCIONES

Las funciones de cada uno de los miembros de la Dirección Ejecutiva son los siguientes:

### 1. Director Ejecutivo

- Coordinar con los miembros del CNDE.
- Coordinar con los miembros del Comité Ejecutivo.
- Coordinar con los Jefes de las Oficinas Financieras.
- Supervisar los procesos de negociación.
- Participar en las negociaciones cuando las circunstancias lo requieran.
- Representar a la DEX frente a terceros (otros organismos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, prensa, foros nacionales e internacionales, etc.).

Cada una de estas funciones puede ser delegada a los otros miembros de la DEX cuando sea necesario.

### 2. Coordinadora de Negociación

- Elaborar el Marco de Referencia específico para su área.
- Elaborar propuestas específicas para cada acreedor.
- Coordinar el proceso global de negociación en su área, delegando tareas específicas cuando lo estime necesario.
- Informar al Director Ejecutivo y Coordinadores de área sobre los avances en el proceso de negociación.

### 3. Área de Asesoría Legal

- Brindar asesoría legal a los miembros de la DEX.
- Coordinar los aspectos legales de las negociaciones con los representantes de las áreas legales de la DGCP, Banco de la Nación, COFIDE y otros organismos involucrados en estos procesos, así como los representantes legales de los acreedores.

### 4. Área de Asesoría Económica

- Brindar apoyo en los aspectos económicos de las negociaciones a los miembros de la DEX.
- Mantener el día el Informe Económico del Documento Base de la DEX.
- Elaborar estudios económicos relacionados al tema de la deuda externa, que sirvan para definir nuevas propuestas en el mediano plazo.

—Revisar y analizar continuamente literatura e información sobre las políticas que otros países (acreedores y deudores) adoptan.

#### 5. Área de Apoyo Administrativo

- Coordinar los flujos de información de la DEX, incluyendo la puesta al día de los archivos, seguimiento de mecanismos de respuesta automática a comunicaciones recibidas por la DEX, y de otros mecanismos operativos, conciliación y seguimiento de la programación.
- Coordinar el manejo de la Agenda Conjunta de los miembros de la DEX.
- Coordinar los aspectos logísticos relacionados de las negociaciones, incluyendo aquellos correspondientes a viajes de los miembros de la DEX.
- Coordinar los aspectos logísticos de la DEX (implementación y mantenimiento de las oficinas, útiles de escritorio y papelería, fotocopias, etc.).
- Brindar el apoyo secretarial (tipeo, envío de télex, llamadas, mensajería, etc.) requerido por los miembros de DEX.

Las tres primeras funciones están a cargo de la Coordinadora Administrativa, mientras que las dos últimas a cargo de las dos secretarías.

## C MECANISMOS OPERATIVOS

### NEGOCIACIONES

Las negociaciones con cada acreedor o grupo de acreedores deben seguir, en la medida de lo posible, el siguiente procedimiento:

1. Tareas previas:
  - a. Documento con antecedentes del acreedor: DGCP, COFIDE y/o BN, RREE, ICE, etc.

- b. Reunión preliminar con acreedor para determinar cronograma y asuntos previos a la negociación, así como sondear su posición.
- c. Conformar equipo de negociación.
- d. Coordinar con equipo de negociación las reglas de juego, así como distribuir el material con los antecedentes.

2. Proceso de Negociación

- 3. Informe al Comité Ejecutivo o al CNDE sobre los resultados de la negociación, para su aprobación respectiva cuando corresponda.

**De: El Peruano, sábado 21 de marzo de 1987**

**Págs: 53087-53088**

**CREAN EL CONSEJO NACIONAL DE LA DEUDA  
EXTERNA COMO ÓRGANO DEL MINISTERIO  
DE ECONOMÍA Y FINANZAS**

**Decreto Supremo No. 060-87-EF**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, el inciso b) del artículo 6- del Decreto Legislativo N° 5 estableció la creación de un Comité encargado de coordinar las operaciones de endeudamiento público externo;

Que, posteriormente, se han dictado otros dispositivos legales que han precisado las funciones de diversos organismos, vinculándolos directa o indirectamente con el endeudamiento público externo;

Que, es conveniente propiciar la coordinación de determinadas entidades o instituciones para una mejor administración y toma de decisiones sobre la deuda externa;

Que, es decisión del Supremo Gobierno contar con un organismo orientador y coordinador del proceso de renegociación de la deuda pública externa;

En concordancia con lo dispuesto por el artículo 45° del Decreto Legislativo N° 217, Ley del Poder Ejecutivo; y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 70° del Decreto Legislativo No. 398°;

Con la opinión favorable de la Dirección General de Presupuesto Público;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y con cargo de dar cuenta al Congreso de la República;

**DECRETA:**

Artículo 1°.- Créase el Consejo Nacional de Deuda Externa como órgano del Ministerio de Economía y Finanzas con el objeto de asesorar y coordinar el proceso de renegociación de la deuda externa, así como elaborar, coordinar y evaluar la política de endeudamiento externo.

Artículo 2°.-El Consejo Nacional de Deuda Externa estará compuesto por los siguientes miembros:

Ministro de Economía y Finanzas, quien lo presidirá  
Jefe del Instituto Nacional de Planificación  
Presidente del Instituto de Comercio Exterior  
Presidente del Banco Central de Reserva del Perú  
Vice Ministro de Economía  
Vice Ministro de Industria  
Presidente del Banco de la Nación  
Presidente de la Corporación Nacional de Desarrollo

Artículo 3º.- Son funciones del Consejo Nacional de Deuda Externa;

- a. Proponer la política de renegociación de la deuda externa.
- b. Coordinar y evaluar el proceso de renegociación de la deuda externa.
- c. Proponer y coordinar la política de endeudamiento externo.
- d. Evaluar la ejecución de la política de endeudamiento externo.
- e. Proponer al Director Ejecutivo del Consejo.

Artículo 4º.- La Presidencia del Consejo Nacional de Deuda Externa podrá ser ejercida por cualquiera de sus miembros por delegación expresa del Ministro de Economía y Finanzas.

Dicha delegación se hará mediante una Resolución Suprema que lo acreditará como delegado especial del Ministerio de Economía y Finanzas, en el Perú y en extranjero, en asuntos relacionados a la renegociación de la deuda externa.

Artículo 5º.- El Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Deuda Externa será designado mediante Resolución Suprema refrendada por el Ministro de Economía y Finanzas. Tendrá las siguientes funciones:

- a. Coordinar las acciones relacionadas con la renegociación
- b. Coordinar con los Jefes de las Oficinas Financieras de París y Washington
- c. Participar directamente o por delegación en las renegociaciones.

Artículo 6º.- La Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas actuará como Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Deuda Externa.

Artículo 7º.- Las Oficinas de Gestiones y Trámites Financieros del Gobierno peruano en las ciudades de Washington-Estados Unidos y París-Francia, cambiarán su denominación por la de Oficinas Financieras del Perú, a partir de la vigencia del presente Decreto Supremo. Estas Oficinas actuarán como representantes

del Gobierno peruano ante los organismos internacionales de crédito; las agencias para el desarrollo, la banca privada extranjera y demás instituciones similares del exterior.

Artículo 8°.- Las Oficinas Financieras del Perú actuarán como representantes del Consejo Nacional de Deuda Externa y participarán en los procesos de renegociación de la deuda pública externa.

Las Oficinas Financieras del Perú, asimismo, continuarán cumpliendo las funciones especificadas en sus respectivos Decretos Supremos de constitución y seguirán dependiendo administrativamente del Banco Central de Reserva del Perú.

Artículo 9°.- Los gastos operativos del Consejo y de la Dirección Ejecutiva serán asumidos por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Con tal fin, la Dirección General de Presupuesto Público y la Dirección General de Tesoro Público quedan autorizadas a calendarizar y girar respectivamente los recursos financieros a que se hace referencia en el párrafo precedente los mismos que serán regularizados mediante crédito suplementario.

Artículo 10°.- Las instituciones representadas en el Consejo Nacional de Deuda Externa, así como las demás entidades del Sector Público y Empresas de Propiedad Estatal, brindarán todo el apoyo que les sea requerido por el Consejo para el cumplimiento de sus fines.

## DISPOSICIONES FINALES

Artículo 11°.— Derogúese los Decretos Supremos referidos al Comité de Deuda Externa y aquellos de similar o menor jerarquía a este Decreto Supremo que se opongan a sus disposiciones.

Artículo 12°.- Para el debido cumplimiento del presente Decreto Supremo exceptúase al Ministerio de Economía y Finanzas de lo dispuesto en los artículos 65°, 66° y 67° del Decreto Legislativo No. 398, sólo para la debida organización del Consejo Nacional de Deuda Externa y su Dirección Ejecutiva.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los diecinueve días del mes de marzo de mil novecientos ochenta y siete.

ALAN GARCÍA PÉREZ, Presidente Constitucional de la República.

LUIS ALVA CASTRO, Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía y Finanzas.

**De: El Peruano, viernes 21 de abril de 1987**  
**Págs: 53934—53936**

**APRUEBAN REGLAMENTO DEL CONSEJO NACIONAL  
DE DEUDA EXTERNA**

**Resolución Ministerial  
No. 124-87-EF/10**

Lima, 15 de Abril de 1987.

**CONSIDERANDO:**

Que por Decreto Supremo No. 060-87-EF, de fecha 19 de Marzo de 1987, se creó el Consejo Nacional de Deuda Externa como órgano del Ministerio de Economía y Finanzas con el objeto de asesorar y coordinar el proceso de renegociación de la deuda

externa, así como elaborar, coordinar y evaluar la política de endeudamiento externo;

Que en consecuencia es necesario aprobar las normas que regularán la organización y funciones del referido Consejo;

Estando a lo acordado;

SE RESUELVE:

Artículo Único.- Aprobar el Reglamento del Consejo Nacional de Deuda Externa, que consta de once (11) artículos y forma parte integrante de la presente Resolución.

Regístrese y comuníquese.

LUIS ALVA CASTRO, Ministro de Economía y Finanzas.

#### REGLAMENTO DEL CONSEJO NACIONAL DE DEUDA EXTERNA

Artículo 1º.- El Consejo Nacional de Deuda Externa tendrá la siguiente estructura:

— El pleno del Consejo Nacional de Deuda Externa integrado por los miembros a los cuales se refiere el artículo 2- del Decreto Supremo No. 060-87-EF y el Artículo Único del Decreto Supremo No. 096-87-EF. También asistirán a las sesiones del Consejo el Director Ejecutivo y el Secretario Técnico.

— El Comité Ejecutivo integrado por el Presidente del Consejo Nacional de Deuda Externa, 2 miembros del pleno del Consejo designados rotivamente al efecto y el Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Deuda Externa. El Secretario Técnico también asistirá a las sesiones del Comité.

— La Dirección Ejecutiva conforme a lo establecido en el artículo 5° del Decreto Supremo No. 060-87-EF;

— La Secretaría Técnica a cargo de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

— Las Oficinas Financieras del Perú.

Artículo 2°.- El pleno del Consejo Nacional de Deuda Externa está encargado de:

- a. Proponer la política de renegociación de la Deuda Externa.
- b. Dar seguimiento y evaluar el proceso de renegociación de la Deuda Externa.
- c. Proponer la política de endeudamiento externo.
- d. Dar seguimiento y evaluar la ejecución de la política de endeudamiento externo.
- e. Proponer al Director Ejecutivo del Consejo.

Artículo 3°.- Una vez aprobadas las propuestas de políticas por los organismos competentes del Poder Ejecutivo, el Consejo Nacional de Deuda Externa, en cumplimiento de sus funciones, definirá los lineamientos generales de acción para la toma de decisiones.

Artículo 4°.- El Comité Ejecutivo es el órgano de ejecución del Consejo Nacional de Deuda Externa y está facultado para adoptar las decisiones que fueren pertinentes dentro del marco de los lineamientos generales de acción definidas por el pleno del Consejo. Asimismo, deberá presentar al pleno aquellas propuestas que estime convenientes para el cumplimiento de sus funciones.

Actuará como Presidente del Comité Ejecutivo el Ministro de Economía y Finanzas o su representante designado de acuerdo con las pautas establecidas por el artículo 4° del Decreto Supremo No. 060-87-EF.

Tal representación se hará constar en una Resolución Suprema refrendada por el Ministro de Economía y Finanzas, con lo cual, el representante designado tendrá los poderes del Presidente tanto en el Perú como en el extranjero, en los asuntos relacionados a la renegociación de la Deuda Externa.

Artículo 5º.- El Comité Ejecutivo podrá requerir a los organismos del sector público nacional y a las empresas que integran la actividad empresarial del Estado, toda la información que fuere necesaria para el mejor cumplimiento de sus funciones. Tales pedidos de información podrán ser efectuados por el Presidente del Consejo Nacional de Deuda Externa o por el Director Ejecutivo del Consejo.

Artículo 6º.- El Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Deuda Externa, tendrá las siguientes funciones:

- a. Elaborar las propuestas específicas de renegociación;
- b. Coordinar las acciones relacionadas con la renegociación;
- c. Coordinar con los Jefes de las Oficinas Financieras del Perú;
- d. Participar directamente o por delegación en la renegociación;
- e. Requerir la información que estime necesaria para el desarrollo de las funciones del Consejo;
- f. Recibir y atender toda la información y solicitudes que le sean presentadas por las instituciones involucradas en los procesos de renegociación.
- g. Preparar las agendas del Consejo.

Artículo 7º.- La Secretaría Técnica que estará a cargo de la Dirección General de Crédito Público, representada por su Director General, brindará el apoyo técnico e informativo que permita al Consejo, al Comité Ejecutivo y al Director Ejecutivo, el cumplimiento de sus funciones, debiendo además:

- a. Verificar el cumplimiento de los acuerdos de renegociación;

- b. Proponer las normas complementarias que fueren necesarias para la adecuada ejecución de los procesos de renegociación y de la política de endeudamiento externo;

Artículo 8°.- Corresponde a las Oficinas Financieras del Perú:

- a. Representar al Consejo Nacional de Deuda Externa;
- b. Participar en los procesos de renegociación de la deuda externa, con arreglo a los lineamientos establecidos por el Consejo Nacional de Deuda Externa;
- c. Recabar para el Consejo toda la información referida a la deuda externa;
- d. Cumplir con las funciones especificadas en sus respectivos Decretos Supremos de constitución.

Artículo 9°.- La Oficina Financiera del Perú en Washington deberá incorporar como parte de sus funciones la permanente coordinación con las oficinas comerciales del Perú en Estados Unidos de América y Canadá y los representantes del Perú ante:

- El Gobierno de los Estados Unidos de América y sus agencias;
- El Gobierno de Canadá y sus agencias;
- El Banco Mundial;
- El Banco Interamericano de Desarrollo;
- El Fondo Monetario Internacional;

Y asumir la representación del Consejo Nacional de Deuda Externa ante:

- El Comité Coordinador de la Banca Comercial;
- Los Bancos de los Estados Unidos de América y Canadá;

La Oficina Financiera del Perú en París, deberá incorporar como parte de sus funciones la permanente coordinación con las Oficinas Comerciales del Perú en Europa y Asia y los representantes del Perú ante:

- Los Gobiernos y agencias oficiales del Continente Europeo;
- Los Gobiernos y agencias oficiales del Continente Asiático;

Y asumir la representación del Consejo Nacional de Deuda Externa ante:

- La Comunidad Económica Europea;
- El Consejo de Asistencia Económica Mutua;
- Los bancos europeos y asiáticos;
- El Club de París.

Artículo 10º.- Las sesiones del Consejo Nacional de Deuda Externa se realizarán cada vez que su Presidente efectúe la respectiva convocatoria; en todo caso deberá reunirse en sesión plena por lo menos cada dos meses.

El quorum para las sesiones será la mitad más uno de los miembros y los acuerdos serán adoptados por mayoría. El Presidente de Consejo tendrá voto dirimente.

La convocatoria será canalizada a través del Director Ejecutivo con por lo menos tres días de anticipación al día fijado para la sesión.

Las sesiones y los acuerdos adoptados deberán constar en las respectivas actas.

Artículo 11º.- El Comité Ejecutivo se reunirá a iniciativa del Presidente y por lo menos cada quince días. El quorum para las sesiones será de tres miembros como mínimo.

Los acuerdos del Comité Ejecutivo deberán ser tomados por unanimidad, debiendo constar en las actas correspondientes, las mismas que serán aprobadas al inicio de la siguiente sesión.

## APÉNDICES

## APÉNDICE A

### **La Organización Institucional del Perú para las Negociaciones Económicas Internacionales**

El intenso proceso de crecimiento del rol del Estado experimentado en el Perú en las últimas dos décadas ha traído consigo una notable expansión de la administración pública. Sin embargo, este proceso ha resultado insatisfactorio en términos del cumplimiento de las misiones más elementales encomendadas al aparato estatal.

A medida que el Estado fue asumiendo de manera creciente nuevos roles en la sociedad, se crearon una serie de organismos públicos —ministerios y otras entidades— encargados de asumir esas labores. Sin embargo, el desorden en que se llevó a cabo este proceso ocasionó, entre otros problemas, una poco racional asignación de los ámbitos de competencia de cada institución. Esta distribución de funciones se fue complicando aún más por la desenfrenada creación de nuevas entidades y la modificación de los ámbitos de jurisdicción sobre las áreas en las que el Estado decidía intervenir.

Las modificaciones en el rol del Estado en lo relacionado con el comercio exterior son bastante ilustrativas de lo que en general ocurre con las actividades vinculadas a las relaciones económicas internacionales del Perú. En la década de los sesentas, las operaciones de comercio exterior eran supervisadas por el Ministerio de Hacienda y Comercio. En 1969 se creó el Ministerio de Comercio e Industria, bajo el cual funcionaron la Dirección General de Comercio Exterior y la Dirección General de Negociaciones Internacionales. En 1974 se separó el sector Comercio del Ministerio de Industria, operando ambos individualmente hasta 1975. En 1976 volvieron a integrarse, incorporando además a los sectores Turis-

mo e Integración en un tetraministerio. En 1980, el sector Comercio volvió al Ministerio de Economía y Finanzas, creándose a la par el Fondo de Promoción a las Exportaciones no Tradicionales (FOPEX), pero en 1984 el sector Comercio retornó al Ministerio de Industria. En 1986 se creó el ICE como ente autónomo que asumió las funciones y el personal de las Direcciones Generales de Comercio Exterior y Negociaciones Internacionales y del FOPEX (lo que correspondía al sector de Comercio Interno se trasladó al MEF). En 1989, se promulgó la Ley de Comercio Exterior, instrumento por el cual se supeditó al ICE al MEF y se creó el Consejo Nacional de Comercio Exterior (CONCEX). En 1990, el gobierno aprista viene hablando de "desactivar el ICE".

Es así como las modificaciones en el ámbito de competencia estatal en el caso específico del comercio exterior peruano han conformado un arreglo institucional incapaz de brindar una perspectiva integral para encarar eficientemente los objetivos del sector. En consecuencia, el país no está en capacidad de maximizar la utilización de todos los recursos e instrumentos disponibles para lograr sus fines.

Por ello, la capacidad del Estado peruano para administrar el enorme conglomerado bajo su mandato resulta harto reducida en la práctica. Las distorsiones que esta ineficiencia introduce en la sociedad peruana se reflejan en la incapacidad de ofrecer un marco institucional sólido y organizado que favorezca la participación efectiva del Perú en los procesos de negociación económica internacional. En síntesis, es un factor que obstaculiza el desarrollo de la capacidad de negociación peruana en el campo de las relaciones económicas internacionales.

A continuación se hace una breve descripción de la organización institucional que maneja en el Perú estas relaciones. Aunque el conjunto de instituciones que participa en la toma de decisiones sobre los procesos de negociación externa varía según el tipo de negociación, es posible hacer una descripción general del entorno, a partir de la presentación de las más importantes instituciones que participan en estos procesos.

## **1. Consejo de Ministros**

Por mandato constitucional (artículo 218 de la Constitución), el Consejo de Ministros debe aprobar los proyectos de ley que serán sometidos a las Cámaras Legislativas por el Presidente de la República y los decretos legislativos que dicta éste, y deliberar sobre los asuntos de interés público, además de todas las otras funciones que le otorgan las leyes. Dado que es el organismo de más alto nivel que trabaja al lado del Presidente, asesorándole en el diseño y aprobación de las políticas públicas, su rol en relación a los procesos de negociación en el área de las relaciones económicas internacionales es decisivo.

## **2. Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros**

Es un organismo encabezado por el Presidente del Consejo de Ministros e integrado por los Ministros de Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores, y los de la producción (Industria, Turismo e Integración, Transportes y Comunicaciones, Energía y Minas, Vivienda, Trabajo y Promoción Social, Agricultura y Pesquería). Está también conformada por otros funcionarios públicos de alto nivel como el Jefe del Instituto Nacional de Planificación (INP) y el Presidente del Instituto de Comercio Exterior (ICE).

Entre sus principales funciones está coordinar y supervisar la gestión de las políticas económica, financiera, productiva y de comercio exterior. Asimismo, se encarga de estudiar los proyectos vinculados a estas áreas para su posterior aprobación en el Consejo de Ministros. De este modo, si bien sus funciones no son legislativas, juega un importante rol en la toma de decisiones sobre los procesos de negociación.

Existen otras organizaciones que reúnen a ministros y funcionarios de alto nivel —por ejemplo, los presidentes de CONADE, COFIDE, el Banco de la Nación, el Banco Central de Reserva, el ICE, el INP, etc.— para tratar asuntos específicos. Por

ejemplo, el recientemente creado Consejo Nacional de Comercio Exterior. O el experimento sobre el manejo de la deuda externa peruana que significó la creación del Consejo Nacional de la Deuda Externa, el cual fue instituido, como sostiene su Acta No. 1 (26 de marzo de 1987) para diseñar un sistema de gestión interinstitucional que permita "avanzar hacia una mejor organización (...) en lo que respecta al manejo de la deuda externa (...), mejorar o recuperar la imagen de sujeto de crédito del Perú (...), agilizar y coordinar las respuestas(...), definir interlocutores válidos ante nuestros diferentes acreedores". Su creación fue una respuesta a los problemas existentes en las negociaciones con los acreedores externos; sin embargo, no llegó a cumplir su objetivo y al poco tiempo fue desactivado.

### 3. Ministerios

Dada la estrecha relación existente entre los fenómenos políticos y económicos en el ámbito internacional, el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores resulta decisivo en los procesos de negociación. Su función central es formular, conducir y evaluar la política exterior del país, ser el órgano de gestión del Estado en los asuntos internacionales, y negociar y suscribir tratados (parte importante de su infraestructura es el conjunto de embajadas y misiones en el exterior). Es precisamente a través de su participación en las negociaciones internacionales donde la Cancillería puede potenciar la efectividad de su labor, brindando al resto de agentes negociadores una visión global de las consecuencias de las acciones en sectores específicos dentro de la estrategia general.

El Ministerio de Economía y Finanzas también cumple una función importante en las negociaciones económicas internacionales, por su rol central en áreas como la deuda externa, la política de inversiones extranjeras y el comercio exterior. En su interior existen algunas dependencias sumamente relevantes para los fines de esta investigación: por ejemplo, la Dirección General de Crédito Público, encargada de evaluar, gestionar, negociar y coordinar todo lo relacionado con la concertación de créditos

externos, o la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnología Extranjeras (CONITE), cuya función es regular y autorizar la inversión extranjera.

Los ministerios ligados a las actividades productivas también intervienen en los procesos de negociación internacional, en lo concerniente a sus respectivos sectores. Es el caso de los ministerios de Pesquería, Agricultura, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones, y el de Industria, Comercio Interior, Turismo e Integración. El caso de este último ministerio es particularmente importante, toda vez que representa al Perú ante organismos regionales como el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comisión del Acuerdo de Cartagena y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

#### 4. Otros

Además de los ministerios, existe una serie de organismos vinculados al sistema de toma de decisiones para las negociaciones económicas internacionales del país, entre los que destacan:

- El Banco Central de Reserva, por su rol en la regulación de la moneda y el crédito del sistema financiero, la defensa de la estabilidad monetaria y la administración de las reservas internacionales;
- El Instituto Nacional de Planificación, que a través de sus planes anuales y quinquenales establece las prioridades nacionales, que deben ser acatadas por los demás organismos del sector público;
- El Instituto de Comercio Exterior, ente rector del comercio exterior que, entre otras funciones, debe conducir las negociaciones comerciales con otros países y organismos, y representar al Perú ante los organismos internacionales vincula-

dos al comercio exterior (cuenta con una infraestructura de oficinas comerciales en el extranjero);

- La Corporación Nacional de Desarrollo (CONADE), que se encarga de orientar y coordinar la acción del Estado en el campo de las inversiones empresariales y del control de la gestión de las empresas estatales no financieras, muchas de las cuales tienen un papel decisivo en las actividades económicas ligadas al sector externo y, específicamente, en el sistema de toma de decisiones para las negociaciones económicas internacionales (MINPECO, ENCI, PESCAPERU, PETROPERU, CORPAC, AEROPERU, CPV, ENAPU, etc.).
- La Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), que, entre otras actividades, actúa como garante del Estado en la obtención de recursos externos para proyectos del sector empresarial estatal, encargándose de la captación de recursos externos que son asignados a proyectos públicos o privados; asimismo, actúa de fideicomisario de algunas líneas de crédito especiales creadas por el BCR y por organismos internacionales de desarrollo; y
- El Banco de la Nación, agente que brinda servicios bancarios al sector público, cubriendo sus necesidades financieras, para lo cual participa en las operaciones de comercio y obtención de líneas de crédito externas, encargándose también del pago de la deuda pública externa.

## **APÉNDICE B**

### **Cuestionarios empleados**

#### **APÉNDICE B.1.: Cuestionario general**

GRADE/ proyecto de investigación: la experiencia peruana en negociaciones económicas internacionales

#### **CUESTIONARIO GENERAL**

Nombre: \_\_\_\_\_  
Cargo: \_\_\_\_\_  
Teléfono: \_\_\_\_\_  
Dirección: \_\_\_\_\_  
Fecha: \_\_\_\_\_

#### **I. Información general del entrevistado**

- I.1. ¿Podría describir brevemente su experiencia profesional vinculada a actividades de negociación?
- I.2. Resumiendo, ¿en qué áreas específicas posee usted experiencia en actividades de negociación?

#### **II. Los procesos de negociación**

- II. 1. ¿De qué factores depende el éxito en una negociación?
- II.2. ¿Qué consejos prácticos daría usted respecto a factores de una negociación tales como lugar, número y roles de los negociadores, preparación de la negociación, etc.?

- II.3. ¿Qué tácticas considera usted útiles para un proceso de negociación?
- II.4. ¿Existen estilos de negociar? ¿Cuál considera que puede ser el más efectivo?
- II.5. ¿Existe un estilo cultural de negociar? Si así fuera, ¿existe un estilo peruano de negociar?
- II.6. En base a su experiencia en procesos de negociación, ¿podría ranquear, en una escala de 1 a 5, la importancia de los siguientes factores en la eficacia de un negociador?

- 1 = *Sin importancia*  
2 = *Poco importante*  
3 = *Importante*  
4 = *Muy importante*  
5 = *Crucial*

- \* Preparación y planeamiento de la negociación
- \* Conocimiento de la materia que se negocia
- \* Habilidad para pensar clara y rápidamente ante presión
- \* Habilidad de expresión verbal
- \* Saber escuchar
- \* Criterio común e inteligencia
- \* Capacidad de persuadir
- \* Paciencia
- \* Decisión
- \* Autoconfianza
- \* Desarrollar mayor respeto y confianza que el oponente
- \* Capacidad de resolver problemas diversos/Capacidad Analítica
- \* Autocontrol, especialmente de emociones y su manifestación externa
- \* Entendimiento de lo que ocurre en la mente de la otra parte
- \* Persistencia y determinación

- \* Habilidad para percibir y explotar las desventajas de la otra parte
- \* Habilidad para dirigir y controlar a los miembros del propio equipo
- \* Experiencia previa de negociador
- \* Tolerancia a puntos de vista alternativos
- \* Deseo de ganar, espíritu de competencia
- \* No temer a ser "visto mal"
- \* Habilidad para desempeñar diferentes roles como negociador
- \* Status o cargo del negociador en su organización
- \* Tolerancia a lo ambiguo e incierto
- \* Habilidad de comunicación no verbal (signos, gestos, silencios)
- \* Empatía personal
- \* Inspirar confianza
- \* Deseo de correr riesgos
- \* Deseo de utilizar la fuerza, amenaza, bluff en la negociación

### **La capacidad de negociación del Perú**

- III. 1. ¿Qué rol cree que juega la capacidad de negociación de un país como el Perú como condicionante de su proceso de desarrollo? ¿Por qué?
- III.2.** ¿Cómo ubicaría la capacidad de negociación del Perú en relación a otros países similares?
- III.3. ¿Cuáles son los problemas más frecuentes que enfrenta el Perú cuando negocia con el exterior en temas económicos?
- III.4. ¿Qué instituciones juegan un rol determinante en los planteamientos de negociación económica internacional del Perú?
- III.5. ¿Cuan efectivamente se realiza la coordinación intersectorial en los procesos de negociación del Perú, por ejemplo en el establecimiento de los objetivos de la negociación? ¿Suelen presentarse discrepancias?

- III. 6. ¿Cómo se suelen conformar los equipos de negociación peruanos?
- III. 7. ¿Cuan bien efectúan los equipos de negociación peruanos el trabajo previo a toda negociación?
- III.8. ¿Existen mecanismos que permitan transmitir las experiencias de una negociación a las posteriores dentro de la administración pública peruana? ¿Sería necesario crearlos?
- III.9. ¿Qué recomendaciones específicas podría hacer para mejorar la capacidad de negociación del Perú?
- III.10. En su opinión, ¿quienes son los mejores negociadores peruanos?
- III.11. ¿Conoce negociadores peruanos con experiencia en las siguientes áreas?:

Deuda Externa  
Financiamiento Externo  
Comercio Exterior  
Inversión Extranjera  
Mercado Minero  
Mercado de Manufacturas  
Mercado Energético  
Mercado de Alimentos  
Petróleo  
Transporte Aéreo  
Transporte Marítimo  
Integración  
Transferencia Tecnología  
Organismos Internacionales.  
Turismo  
Derecho del Mar  
Otros

- III.12. Dentro de los aspectos referidos al escenario económico internacional, ¿en qué áreas considera que el Perú debe estar especialmente preparado para negociar?

#### **IV. Estudios de casos**

- IV.1. ¿Sabe de alguna negociación en que usted haya participado o tenga conocimiento que pueda ser utilizada como un caso dentro de este proyecto? ¿Cuál?
- IV.2. ¿Cree usted que el acceso a información sobre el caso puede ser una dificultad insuperable para el desarrollo de un caso sobre el tema?
- IV.3. ¿Qué personas cree usted que sería conveniente entrevistar para desarrollar este caso? (Que hayan participado en la negociación o tengan conocimiento de ésta?)
- IV.4. ¿Qué información considera necesario revisar para desarrollar un caso sobre el tema?

#### **V. Final**

- V. ¿Estaría interesado en participar en futuras reuniones sobre el tema?

### **APÉNDICE B.2.: Cuestionario General Abreviado**

GRADE/Proyecto de Investigación: La Experiencia Peruana en los Procesos de Negociación Económica Internacional

#### **CUESTIONARIO GENERAL ABREVIADO**

1. **Factores Determinantes del éxito y el fracaso** en los procesos de negociación económica internacional./**Consejos** prácticos.
2. **Principales problemas** que enfrenta el Perú en los procesos de negociación económica internacional.

3. Calidad de la información de base necesaria para los procesos de negociación económica internacional del Perú.
4. Efectividad de la coordinación intersectorial en los procesos de negociación económica internacional del Perú. Capacidad de convocatoria para la preparación de la negociación de las organizaciones —públicas y privadas— interesadas en el proceso.
5. Conformación de los equipos para los procesos de negociación económica internacional en el Perú. Continuidad de los equipos de negociación. Utilización de infraestructura ya disponible.
6. Evaluación de la negociación, una vez finalizada, para su posterior utilización en futuras negociaciones.
7. Promoción de los resultados de la negociación.
8. Habilidades más importantes de un negociador en el campo económico internacional./Mejores negociadores peruanos.
9. Capacidad de negociación del Perú en relación a otros países similares.
10. Existencia de programas de capacitación para la negociación económica internacional.
11. Casos de utilidad para programas de perfeccionamiento.

APÉNDICE B.3.: Cuestionario para recoger información  
sobre los casos

GRADE/ proyecto de investigación la experiencia peruana en  
negociaciones económicas internacionales

CASO: \_\_\_\_\_

Entrevistado: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

*Institución:*

*Teléfono:*

*Dirección:*

*Fecha:*

## I. Aspectos generales

1. Reportaje descriptivo del caso.
2. ¿Por qué puede ser de utilidad esta experiencia para alguien interesado en el tema de negociación?
3. Información de base necesaria para un entendimiento del caso.
4. Documentos, bibliografía.
5. Personas que considera importante recoger su opinión para el desarrollo del caso.

## II. Preparación de la negociación

1. ¿Cómo se hizo el trabajo de preparación? Documentación, fuentes, etc.
2. ¿Cómo se conformó el equipo de negociación? ¿Quién lo encabezó? ¿Qué criterios se utilizó? ¿Era importante este factor?
3. ¿Cuan favorable fue la interrelación entre las diferentes instituciones interesadas?
4. Identificación de los actores principales en la negociación.
5. Cuáles eran las ventajas y desventajas de cada una de las partes?
6. Evaluación del poder relativo de las partes.
7. Objetivos de cada una de las partes.
8. ¿Eran claros y aparentes los objetivos? / Grado de importancia
9. ¿Existía contradicción entre algunos objetivos?

### **III. Diseño de la estrategia**

1. ¿Cuáles eran las alternativas?
2. ¿Cuál fue la estrategia seleccionada? ¿Por qué?
3. Tiempos
4. Estilos - Tácticas

### **IV. La negociación propiamente dicha**

1. ¿Cómo fue la negociación propiamente dicha?
2. En relación a lo previsto inicialmente, ¿qué variaciones se presentaron? ¿Fueron importantes?

### **V. Evaluación de la negociación**

1. ¿Qué se hizo bien?
2. ¿Qué se hizo mal?
3. ¿Cree que la negociación pudo haber sido mejor manejada? ¿Cómo?
4. ¿Qué recomendaciones permite extraer esta experiencia para futuras negociaciones?
5. ¿La experiencia de esta negociación fue útil para posteriores negociaciones? ¿Cómo fue transmitida la información?

## APÉNDICE C

### **Los casos como material de enseñanza**

La desvinculación entre la formación académica de muchos de los negociadores peruanos y los procesos de toma de decisiones que exigen sus actividades se debe, entre otras razones, a que la educación tradicional ha convertido a los alumnos en meros recipientes de información, conceptos y técnicas.

Esto no indica que el método de enseñanza tradicional, sustentado en exposiciones del profesor, no ofrezca ventajas, las que es necesario rescatar. La principal de ellas es que da una mayor seguridad y eficacia en la transmisión de ideas del profesor al alumno.

Sin embargo, el método tradicional no permite entrenar al alumno en el enfrentamiento de situaciones nuevas e inesperadas. Es en este contexto que surge una necesidad de incluir el estudio de casos como método de la enseñanza.

Un caso de enseñanza consiste en el estudio de una situación que ha sido especialmente diseñada para permitir al alumno analizarla y formular alternativas viables de solución. Los elementos pedagógicos que subyacen a su utilización son los siguientes:

#### **a) La primacía del análisis de situación**

Un caso enfatiza los aspectos específicos de una situación en lugar de los aspectos generales del área de estudio al cual pertenece. Así, el estudiante se ve forzado a enfrentarse a una situación "tal como

es" y no "como debería ser". Los problemas que enfrenta un alumno durante un caso son de algún modo similares a los problemas del mundo profesional: falta de información para la toma de decisiones en algunos casos, exceso de información en otros, conflictos de intereses, desbalance entre objetivos y recursos disponibles para cumplirlos, tiempo limitado para su solución, etc.

**b) La necesidad de relacionar el análisis con la acción**

La tarea tradicional del académico ha sido la de "saber", mientras que la del funcionario público es la de "actuar". La utilización de los casos de enseñanza pretende combinar ambas actividades.

**c) La necesidad de la participación del alumno**

El trabajo con un caso le permite al alumno practicar muchos de los elementos que son necesarios para ejecutar una adecuada gestión en la vida real: observar, escuchar, analizar, decidir y participar en procesos grupales para alcanzar una solución ante un determinado problema. Lo que es más importante, la utilización de casos permite asumir un alto nivel de responsabilidad en el propio proceso educativo.

**d) Rol poco tradicional del profesor**

La tarea del profesor pasa a ser, más que enseñar, el promover el que los alumnos se esfuercen por aprender, a través del manejo y seguimiento de las discusiones en un aula.

Realizar una labor pedagógica a través de la utilización de casos de enseñanza aparece así como una herramienta bastante útil. En ese sentido, el empleo de casos como material de enseñanza puede permitir al alumno enfrentarse a situaciones reales, contribuir a desarrollar en el alumno un hábito de diagnóstico e

identificación de problemas, análisis y evaluación de alternativas de decisión, y formulación de planes viables de acción.

En resumen, las principales recomendaciones que se han seguido para el desarrollo de los casos son las siguientes:

- i) El caso **no debe analizar**, pues esa es la tarea del alumno. La principal tarea del redactor del caso es presentar materiales para el análisis (hechos, eventos, personas, cifras, etc.). Evidentemente, el redactor del caso debe entenderlo y tener un punto de vista sobre éste, para estar en capacidad de presentarlo ordenada y coherentemente, pero debe evitar introducir interpretaciones en el texto.
- ii) El caso **no debe editorializar**; por el contrario, el valor del mismo dependerá de la neutralidad con que se presenten los hechos. Se pueden usar comentarios de las personas entrevistadas, así como fuentes escritas, impresiones, juicios, siempre tratando de balancear las opiniones para tener un claro y amplio espectro de apreciaciones sobre el problema.
- iii) El caso no es una investigación exhaustiva de un proceso. Frecuentemente, los redactores de un caso se vuelven amplios conocedores del tema y tienen la tentación de vertir **todos** los aspectos del caso en la redacción. En realidad, el objetivo es presentar los hechos de manera didáctica para simular una situación real en un salón de clase. Por ello, se debe evitar hacer un tratado final; más bien, debe reunirse los hechos necesarios en un texto lo más breve posible.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

## 1. Teoría de Negociación

ROBERT AXELROD, **The Evolution of Cooperation**. New York: Basic Books, 1984.

SAMUEL BACHARACH Y EDWARD LAWLER, **Bargaining" Power, tactics and Outcomes**. San Francisco, Jossey Bass Publishers, 1984.

KENNETH BOULDING, **Conflict and Defense**. New York: Harper, 1962.

HERB COHÉN, **You can Negotiate Anything**. New York: Bantam Books, 1982.

FRED JANDT, **Ganar-Ganar negociando: Cómo convertir el conflicto en acuerdo**, 1987.

ROGER FISHER y WILLIAM URY, **Getting to Yes**. Boston: Houghton Mifflin, 1981.

ROGER FISHER y SCOTT BROWN, **Getting Together. Building Relationships as we Negotiate**. Nueva York: Penguin Books, 1988.

CHESTER KARRAS, **Give and Take: the Complete Guide to Negotiating Strategies and Tactics**. New York: Thomas Crowell, 1974.

MICHAEL KORDA, **Power**. New York: Ballantine Books, 1975.

JOHN P. KOTTER, **Power and Influence**. New York: The Free Press, 1985.

DAVID KUECHLE, The art of negotiation-an essential management skill, en: **Business Quarterly**, Verano 1980, pp. 19-32.

EDWARD LEVIN, **Negotiating Tactics: Bargain your way to winning.** Fawcett Columbine: New York, 1980.

ROY J. LEWICKI y JOSEPH A. LITTERER, **Negotiation.** Home-wood: Irwin, 1985.

P.V.D. MARSH, **Contract negotiation handbook.** Essex: Gro-  
wer, 1974.

NOZOMU MATSUBARA, "Conflict and Limits of Power", en:  
**The Journal of Conflict Resolution**, Volumen 33, No. 1, marzo  
1989, pp. 113-141.

FRASERNIAL, **Conflict Analysis**, 1984.

GERARD NIERENBERG, **Fundamentáis of Negotiating.** New  
York: Hawthorn Books, 1973.

GERARD NIERENBERG, **El Arte de Negociar: Cómo negociar  
desde posiciones ventajosas**, 1973.

DEANG. PRUITT, **Negotiation Behavior.** New York: Academic  
Press, 1981.

HOWARD RAIFFA, **The Art and Science of Negotiation.**  
Cambridge: Harvard University Press, 1982.

RUIZ CÁDIZ, **Conflicto y Negociación**, 1984.

GRACE IUSI SCARBOROUGH, "Polarity, Power, and Risk in  
International Disputes", en: **The Journal of Conflict Resolution**,  
setiembre 1988, pp. 511-553.

MICHAEL SCHATZKI, **Negotiation: the Art of Getting What  
You Want.** New York: New American Library, 1981.

THOMAS SCHELLING, **The Strategy of Conflict.** Cambridge:  
Harvard University Press, 1980.

BILL SCOTT, **The Skills of Negotiation**. Hampshire: Grower Publishings Company, 1981.

DAVID D. SELTZ y ALFRED J. MÓDICA, **Negotiate your Way to Success**. New York: New American Library, 1980.

DEBORAH GRACE WINER, "Winning Words: These Ancient Principles of Negotiation made the Mehtas Millionaires", en: **Success**, noviembre 1988, p. 61-62.

GERALD WILLIAMS, **Legal Negotiation and Settlement**, West, 1981.

## 2. Negociación aplicada a situaciones específicas

ROGER AILES, "Scoring on Defense: Tactics to Defeat the Hostile Questioner", en: **Success**, diciembre 1988, p. 14.

JOHN BATTERSBY, "S. África Opens Door to Negotiations", en **The Christian Science Monitor**, abril 1989, p. 4.

JEREMY BULOW y KENNETH ROGOFF, "Multilateral Negotiations for Rescheduling Developing Country Debt: A Bargaining-Theoretic Framework", en: **International Organization**, Vol 35. No. 4, Diciembre 1988, pp. 644-657.

ÓSCAR CAMILIÓN, "Teoría y Práctica de las Relaciones Bilaterales" Versión Preliminar. (Embajador argentino en Barsil 1976-1981, Canciller 1981). Buenos Aires, 1987 (mimeo)

JUAN LUIS COLAIACOVO, **Comercio Exterior y Negociaciones Internacionales**. Centro de Documentación e Información Andina: Lima, 1982.

STEVEN J. DRYDEN, "Negotiator: When Mike Smith pounded, Tokyo listened: The abrasive trade negotiator's exit will leave a giant void", en: **Business Week**, noviembre 7, 1988, p. 23.

MICHAEL DUFFY, "Mr. Consensus", en: **Time**, 21 de agosto de 1989, pp. 8-14.

DAN H. FENN, jr., Finding where the power lies in government, en **Harvard Business Review**, setiembre-octubre 1979, pp. 144-153.

BRUCE D. HENDERSON, "Brinkmanship in Business", en: **Harvard Business Review**, marzo-abril 1967, pp. 49-55.

HERALD INTERNATIONAL TRIBUNE, "U.S. Negotiation with 2 Hats", 11-12 de noviembre.

MARK GILL, "Unstoppable Offense", en: **Success**, noviembre 1988, pp. 52-58.

JOHN KOTTER, "Power, Success, and Organizational Effectiveness", en: **Organizational Dynamics**, invierno de 1978.

DEAN MILLER, "States, Indians Learn to Negotiate", en: **The Christian Science Monitor**, julio 27, 1988, p. 8.

CARLOS A. MUTTO, "Club de París: Un misterio transparente", en: **Uno**, marzo de 1989, pp. 56-57.

RICHARD NIXON, "China: Advice from a Former Presidente", en: **Time**, noviembre 20, 1989, pp. 20-21.

DAVID LAX y JAMES SEBENIUS, **The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain**, New York: The Free Press, 1986.

ROGER S. LEEDS y GALE THOMPSON, **The 1982 Mexican debt negotiations**. The John Hopkins Foreign Policy Institute: Washington, Febrero 1987.

**ROBERT B. REICH, Regulación by confrontation or negotiation?, en: Harvard Business Review, mayo-junio 1981, pp. 82-93.**

**WESS ROBERTS, "The Scourge of God", en: Success, marzo 1989, pp. 52-65.**

**MICHAEL SCHOFIELD, "Exercises in Diplomacy", en: The Futurist, Vo. XXIII, No. 2, marzo-abril 1989, pp. 8-11.**

**FRANK SMYTH, "Negotiations or Total War", en: The Nation, Agosto 7/14, 1989., pp. 164-166.**

**RICHARD WALTON y ROBERT McKERSIE, Teoría de las negociaciones laborales. Barcelona: Labor, 1975,.**

**ALAN M. WEBBER, "Jimmy Cárter: The statesman as CEO", en: Harvard Business Review, Marzo 1988, No. 2, pp. 62- 67.**

**LOUIS T. WELLS, jr., Negotiating with Third World Countries, en Harvard Business Review, enero-febrero 1977, pp. 72-80.**

**THE WORLD BANK ECONOMIC REVIEW, Volumen 1, Número 4, Setiembre 1987. Edición decidada al tema: A Symposium on the Multilateral Trade Negotiations and Developing-Country interests.**

### **3. El caso peruano**

**JORGE N. ABADIE LINARES, "El FMI y las Políticas de Estabilización", en: Moneda, Banco Central de Reserva del Perú, Año 2, No. 8, febrero de 1989, pp. 43-45.**

JOANN AVIEL, *Estrategia Peruana para influenciar en la Política Comercial de los Estados Unidos*. Lima: Ciencia Económica, 1985.

LUIS ABUGATTAS, AUGUSTO ALVAREZ RODRICH, GIANFRANCO CASTAGNOLA y FOLKE KAFKA, *Propuesta para la Generación y Puesta en Marcha de una Maestría en Relaciones Internacionales*, documento preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Lima, Perú (Proyecto PER/84/005), enero 1987 (mimeo).

CARLOS GARCÍA BEDOYA, *Política Exterior Peruana: Teoría y Práctica*. Mosca Azul Editores: Lima, 1981.

GRADE, *Proyecto sobre las variables externas como factor condicionante del desarrollo peruano en el largo plazo*, febrero 1986 (mimeógrafo).

ARTURO GARCÍA BELGRANO, "El FMI y las Políticas Económicas", en: *Moneda, Banco Central de Reserva del Perú*, Año 2, No. 8, febrero de 1989, pp. 40-42.

CLAUDIO HERZKA, "Las relaciones económicas internacionales y las posibilidades de desarrollo del Perú", en: *Apuntes No. 11, Año VI, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico*, 1981; pp. 23-38.

CLAUDIO HERZKA, "El FMI y las Políticas Económicas", en: *Moneda, Banco Central de Reserva del Perú*, Año 2, No. 8, febrero de 1989, pp. 37-39.

CLAUDIO HERZKA y JULIO PAZ, *El Perú frente a las normas de competencia comercial: el caso de las exportaciones textiles a los Estados Unidos*. Universidad del Pacífico, junio 1984 (mimeógrafo).

DRAGO KISIK, *De la Corresponsabilidad a la Moratoria: El caso de la deuda Externa Peruana 1970-1986*. Lima: Centro

Peruano de Estudios Internacionales y Fundación Friedrich Ebert, 1987.

DRAGO KISIC y VERÓNICA RUIZ DE CASTILLA, La Economía Peruana en el Contexto Internacional, Lima, Cepei, Año 2, No. 1, enero 1989.

GRADE, Las Condicionantes Externas en las Opciones y Estrategias de Desarrollo a Largo Plazo para el Perú. Documento preparado para el Taller de Trabajo efectuado entre el 7 y 9 de noviembre de 1985.

GIESECKE S.L., Reporte de Investigación: La Organización del Sector Público Peruano. Lima: ESAN, 1985.

"Rol de las Negociaciones Internacionales en la Apertura de Mercados", en: Banco Central de Reserva, Oficina de promoción Financiera de Exportaciones, Mesa Redonda del Sector Público sobre la Promoción de Exportaciones, Lima, 4-5 de junio de 1985, pp. 53-65. (mimeo)

#### 4. Elaboración de Casos

C. RONALD CHRISTENSEN, Teaching by the Case Method. División of Research, Harvard Business School.

DAVID M. KENNEDY y ESTHER SCOTT, Preparing Cases in Public Policy. Cambridge: Kennedy School of Government, 1985.

PETER B. ZIMMERMAN, Case Development and Teaching: Communicating the Results, Cambridge, Kennedy School of Government, 1985.