

TLC
más que un tratado
de libre comercio

El comercio

Alberto Acosta y Fander Falconí, editores

TLC

más que un tratado
de libre comercio

**Donación de
FLACSO - Sede Ecuador**



**FLACSO
ECUADOR**



ILDIS

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: 5 mayo 2005
Categoría:
Francia:
Código:
De 1000: FLACSO - Ecuador

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

3209
11972
70

ILDIS-FES
Av. República 500 y Diego de Almagro
Edif. Pucará, 4to. piso
Telf.: (593-2) 2562103
Fax: (593-2) 2504337
www.ildis.org.ec

ISBN: 9978-67-096-3
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición: abril, 2005

ILDIS-FES y sus coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a ILDIS-FES

Índice

Presentación	9
Introducción	
El TLC, desempolvando el cuento del “libre comercio”	11
<i>Alberto Acosta y Fader Falconí</i>	
Primera parte	
La reflexión internacional	
Dos caminos distintos: tratados de libre comercio y procesos de integración	41
<i>Eduardo Gudynas</i>	
Diez años del TLCAN Su impacto en la economía de México	63
<i>Jorge A. Calderón Salazar</i>	
El TLC y la Comunidad Andina	107
<i>Germán Umaña Mendoza</i>	
El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. Un modelo a evitar	133
<i>Claudio Lara Cortés</i>	

Segunda parte
La reflexión desde Ecuador

El tratado de Libre Comercio y el desarrollo humano	167
<i>Juan Ponce</i>	
Libre comercio, pobreza y desigualdad en el Ecuador	175
<i>Rob Vos y Mauricio León</i>	
La competitividad ecuatoriana: problema de fondo sin eco en el TLC	193
<i>Hugo Jácome</i>	
¿Será necesario importar (más) papas para hacer loco? Una reflexión a propósito del TLC	211
<i>Fander Falconí y María Cristina Vallejo</i>	
El empleo: talón de Aquiles del TLC	221
<i>Luciano Martínez</i>	
Acceso a medicamentos y propiedad intelectual en el TLC	231
<i>Iñigo Salvador Crespo</i>	
Las industrias culturales y TLC: ¿es posible una “excepción cultural” ecuatoriana?	245
<i>Mauro Cerbino y Ana Rodríguez</i>	

Presentación

Un tratado de libre comercio, en estricto sentido, debería ser un instrumento de intercambio y de desarrollo para los países y regiones que participan en él. ¿Por qué el TLC, el Tratado de Libre Comercio que actualmente se negocia entre tres países andinos (Ecuador, Perú y Colombia) y Estados Unidos ha suscitado tanta polémica, así como adhesiones y críticas? ¿Se trata de un tratado de libre comercio únicamente? ¿Qué implicaciones políticas, económicas, sociales y de soberanía tiene este tratado para los posibles firmantes de este tratado? Estas y otras más son las interrogantes que este libro pretende responder desde una perspectiva analítica crítica y multidisciplinaria.

Tomando en cuenta que en la discusión pública actual existen abundantes argumentos que promueven los supuestos impactos positivos de un TLC, se intenta nutrir el debate con experiencias diferentes y visiones más integrales sobre el desarrollo económico y social. Así, el presente libro recoge, en primer lugar, experiencias especiales de otros países de América Latina, tales como el caso de México cuyo tratado data ya del año 2004 y de Chile que lo firmó el año pasado; experiencias que sirven de referencia y comparación con las interpretaciones presentadas en otras publicaciones relacionadas con el tema. En segundo lugar, se recoge análisis económicos, políticos y legales de las implicaciones que tendría la firma del TLC; además de los posibles efectos sobre los niveles de pobreza, el empleo y la cultura en Ecuador.

Para lograr este objetivo específico del libro, se han reunido los aportes de dos foros dedicados al tema. El primero, el foro internacional “Alcances

y riesgos del Tratado de Libre Comercio” realizado en Quito en 17 y 18 noviembre de 2004 y organizado por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES); y, el segundo, un foro virtual de debate sobre el TLC organizado por FLACSO durante los meses de diciembre 2004 y febrero 2005.

La iniciativa de publicación de este libro se inscribe en un ejercicio periódico que FLACSO e ILDIS-FES vienen impulsando desde hace algún tiempo: “El Taller de Macroeconomía Social” – un taller de expertos y foro de debate abietto y crítico sobre temas y políticas relacionados con el desarrollo económico con perspectiva social. Cabe mencionar que en el 2004, UNICEF, ILDIS y FLACSO desarrollaron un trabajo sobre los impactos de la dolarización. El contenido de los estudios realizados constituyó una contribución sistemática y multidisciplinaria sobre el tema. El proyecto promovió un debate serio, de calidad académica sobre la dolarización, sus efectos y sus alternativas. De esta iniciativa, surgieron un conjunto de posibilidades de trabajo a futuro. En este contexto, ILDIS y FLACSO consideran importante impulsar trabajos relacionados con macroeconomía social, con el propósito de visualizar a la macroeconomía desde un enfoque económico, social y de sostenibilidad ecológica.

Tanto el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales están conscientes que el tema de la fitma del tratado en mención es sumamente polémico. Por ello, esta contribución al debate con argumentos teóricos y analíticos ptesenta un aporte necesario no sólo para la negociación en transcurso sino también para la toma de la decisión final que compete a los mecanismos previstos en la Constitución ecuatoriana.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO-Sede Ecuador

Michael Langet
Director
ILDIS-FES

Introducción

El TLC, desempolvando el cuento del “libre comercio”

Alberto Acosta y Fander Falconí*

Una vez más, Estados Unidos (EEUU) busca la unión económica de todo el continente americano, aspiración formulada ya en la Primera Conferencia Internacional Americana a fines del siglo XIX en Washington.¹ En este nuevo intento, plasmado en la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que se nutre de la denominada Iniciativa de las Américas planteada en 1990 por George Bush I y que incluso se intenta plasmar por la vía de tratados bilaterales, EEUU tiene varios objetivos.

La ampliación de los mercados para sus productos y sus inversiones es una de las prioridades, no la única. Además, con esta propuesta EEUU quiere asegurar su posición hegemónica en el hemisferio en vista del fortalecimiento y expansión de la Unión Europea (UE). El ALCA, propuesto a fines de 1994, también fue una respuesta al Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), en tanto propuesta de integración subregional que no se ajusta a la lógica de apertura comercial y financiera asimétrica impulsada por Washington. Y, por cierto, en esta nueva iniciativa estadounidense no están ausentes las razones geopolíticas y militares, sobre todo desde el 11 de septiembre de 2001. El Plan Colombia y el Plan Puebla Panamá deben, por tanto, integrarse en el análisis del ALCA y del Tratado de Libre Comercio (TLC).

* Alberto Acosta es economista ecuatoriano, integrante del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES), docente universitario, consultor de diversas instituciones, así como asesor de varias organizaciones ciudadanas, indígenas y sindicales. Fander Falconí es Coordinador de Investigación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Sede Ecuador).

1 Esta Conferencia fue narrada por José Martí en una crónica publicada en la Revista Ilustrada en Nueva York, en mayo de 1891. Constituye un documento básico para entender lo que se pretendía entonces y ahora, así como los riesgos en este tipo de convites.

Como reconoce públicamente Robert B. Zoellick, el representante comercial de EEUU, en carta del 18 de noviembre de 2003, dirigida a J. Dennis Hastert, presidente de la Cámara de Representantes de EEUU, "Un TLC con los países andinos ayudaría a promover la integración económica entre los cuatro países andinos. Al mismo tiempo, brindaría oportunidades de exportación para los proveedores de productos agrícolas, industriales y de servicios de Estados Unidos. Serviría como un complemento natural al Plan Colombia, al que el Congreso ha dado un apoyo significativo a lo largo de los años".

Frente a esta realidad, presos de su miopía y muchos de ellos también desesperados por satisfacer sus intereses particulares, los defensores del llamado "libre comercio" olvidan, desconocen o esconden que la historia y la realidad desmitifican la existencia de libertad en el comercio. Y, por supuesto, tampoco están interesados en descubrir las amenazas que el "libre comercio" implica, en cualquiera de sus presentaciones: ALCA o TLC.

La realidad del "libre comercio"

Para empezar, a escala internacional, y salvo algunas excepciones nacionales, nunca hubo una real libertad económica. Ni siquiera Gran Bretaña, para recordar a la primera nación capitalista industrializada con vocación global, practicó la libertad comercial; con su flota impuso en varios rincones del planeta sus intereses: introdujo a cañonazos el opio a los chinos, a cuenta de la presunta libertad de comercio; o bloqueó los mercados de sus extensas colonias para protegerlos con el fin de mantener el monopolio para colocar sus textiles, por ejemplo. Los alemanes, inspirados en Friedrich List (1789-1846), lograron su desarrollo con medidas proteccionistas en contra del discurso librecambista dominante en el siglo XIX. Los estadounidenses buscaron una senda diferente a la que predicaban los ingleses; Ulysses Grant, héroe de la guerra de secesión y luego presidente de EEUU (1868-1876), fue categórico cuando declaró que "dentro de 200 años, cuando América haya obtenido del proteccionismo todo lo que pueda ofrecer, también adoptará el libre comercio"; y vaya que lo lograron antes, incluso apoyándose una y otra vez en sus *marines*. Y los países asiáticos, Japón y ahora China inclusive, tampoco fueron ni son librecambistas.

Lo cierto es que una vez que los países ricos obtuvieron sus objetivos, han reclamado de los otros la adopción del libre comercio, la desregulación de las economías, la apertura de los mercados de bienes y de capitales, la adopción de instituciones adecuadas a la racionalidad empresarial, a su cultura empresarial transnacional, se entiende. Así, hoy, más allá del discurso dominante, no hay todavía tal libre mercado. Y si bien las recetas del neoliberalismo realmente existente han fracasado en términos de generar bienestar a la mayoría de la población, no lo han hecho en su búsqueda de una nueva división internacional del trabajo globalizada en función de las demandas del capital transnacional.

Vista desde la experiencia histórica y de la realidad presente, la intención de los gobiernos andinos de Colombia, Ecuador y Perú, para firmar bilateralmente convenios de "libre comercio" con EEUU, debido a que el programa de preferencias arancelarias andinas expira en diciembre de 2006, sólo es entendible por la ignorancia reinante o por la complicidad con los intereses internacionales supeditados a las recomendaciones de política económica neoliberal sintetizada en el denominado «Consenso de Washington» que, con pocas variantes, se avalizaron en las «cartas de intención» y en los acuerdos suscritos entre los diferentes gobiernos y el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como con el Banco Mundial a través de sus Estrategia de Asistencia al País (CAS, por sus siglas en inglés). De todas formas, el punto de partida de cualquier análisis serio pasa por reconocer el interés de quien propone el ALCA/TLC: EEUU, y por definir, con claridad, las reglas que exige el mercado mundial tal como es.

El hecho de que no haya existido, ni exista un mercado mundial libre no quiere decir que su establecimiento vaya a asegurar los objetivos planteados por sus panegíricos. Es más, "el buen funcionamiento de los mercados, para los fines instrumentales que la sociedad les asigna, exige que no sean completamente libres. Los mercados libres nunca han funcionado bien y han acabado en catástrofes económicas de distinta naturaleza". Sin un marco legal y social adecuado, "los mercados pueden ser totalmente inmorales, ineficientes, injustos y generadores del caos social" (de Sebastián 1999:35). Ya Karl Polanyi ([1944] 1992), hace más de medio siglo en su obra clásica *La gran transformación*, fue categórico al señalar que "el mercado es un buen sirviente, pero un pésimo amo".

Por otro lado, si bien la visión económica convencional sostiene que el libre comercio, los procesos de apertura y los mayores flujos de inversión extranjera directa son beneficiosos para el medio ambiente, existe un nuevo debate al respecto. Los procesos enlazados al comercio exterior generan un conjunto de flujos directos, indirectos y ocultos, que cada vez se interpretan de mejor manera. Afloran nuevos estudios que no solo examinan al comercio en valor monetario, sino también en sus aspectos físicos (Muradian y Martínez-Alier, 2001; Schutz et al., 2004).

Los países ricos importan mucho más toneladas de las que exportan, lo que implica una entrada neta de materiales. Según un artículo reciente de Giljum y Eisenmenger (2004) que enfoca la economía desde el punto de vista del metabolismo social -el flujo entrópico de materia y energía por el cual la economía depende del ambiente, las exportaciones de la Unión Europea en toneladas son cuatro veces menores que sus importaciones. En cambio, América Latina exporta seis veces más toneladas que importa. Esto abona la imagen de que la *desmaterialización* (la utilización de un menor flujo de materiales y energía por unidad de producto) de las economías del Norte se está produciendo por una reubicación de la producción intensiva de recursos naturales de los países del Norte hacia el Sur². Esto se complementa con un estudio del Wuppertal Institute de Alemania que provee evidencia de que la Unión Europea está moviendo los límites ambientales hacia otras regiones, incluyendo los países en desarrollo (Schutz et al., 2004).

La existencia de un mercado mundial administrado y asimétrico

Hay que tener presente que en la actualidad, a escala planetaria, existe todo un marco de regulaciones y prácticas que norman el comercio mundial, elaborado por y para los países más poderosos. Más allá del discurso de la libertad de los mercados, el mercado mundial se caracteriza por ser un espacio administrado. Las declaraciones de los gobiernos de los países ricos,

2 La *desmaterialización* se vincula con el principio de que el crecimiento económico, calculado por uno de sus indicadores estándar, el producto interno bruto (PIB) por habitante provoca una menor presión ambiental o uso de los recursos naturales en el tiempo.

orientadas a beneficiar a los países empobrecidos del Sur, se contradicen con la realidad, en la medida en que con sus políticas comerciales marginan las exportaciones de los países pobres.

Las divertsas barreras al comercio cuestan a los países subdesarrollados sumas enormes, superiores a toda la llamada ayuda al desarrollo. OXFAM estimaba para el año 2000 el costo de este neoproteccionismo en unos 100 mil millones de dólares anuales, el doble de dicha ayuda. Y según esta organización no gubernamental, si se lograra un incremento de tan sólo 5% en la participación de los países subdesarrollados en las exportaciones en el comercio mundial, se generarían 350 mil millones de dólares, siete veces la ayuda al desarrollo. Un aumento de un 1% de las exportaciones de América Latina en el comercio internacional significaría un incremento del 4% de la renta per cápita. Naturalmente que estos cálculos gruesos son apenas referenciales, pues el aumento del índice per cápita, por ejemplo, depende no sólo de mayores exportaciones, cuanto de los niveles de desigualdad existentes casa adentro; es interesante anotar que el índice de conversión del aumento de la renta per cápita en reducción de la pobreza es mayor en situaciones de baja desigualdad (1 : 0,9), mientras que para una elevada desigualdad es menor (1 : 0,3), según datos presentados por OXFAM. Y si la región consiguiera un aumento de su participación en el comercio mundial proporcional a su población, obtendría un ingreso adicional de 460 dólares por habitante, más de un 10% de su renta promedio.

Los países latinoamericanos, tal como sucede en el resto del mundo empobrecido, han liberalizado más rápido sus mercados que los países industrializados. Se ha cristalizado un discurso perverso: "hagan lo que yo digo que deben hacer, no hagan lo que yo hago", parece ser el mensaje impuesto desde el mundo industrializado. Y como resultado de esta realidad, en un ambiente propicio para las economías más desarrolladas, las importaciones provenientes de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en especial de Estados Unidos, han crecido mucho más rápido que las ventas externas de la región.

Es cierto que desde las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), los países industrializados han reducido gradualmente sus barreras comerciales. Sin embargo, todavía existe una gran gama de mecanismos que frena el flu-

jo comercial: aranceles, aranceles escalonados³, barreras no arancelarias⁴, medidas anti-*dumping*, entre otras herramientas destinadas a cerrar abierta o veladamente los mercados. Y no sólo eso: en el último tiempo han vuelto a aflorar prácticas proteccionistas directas, como fue la decisión de la Comisión sobre Comercio Internacional de Estados Unidos de aumentar hasta en un 40% los aranceles para el acero importado, en un intento de salvar la industria del acero norteamericana. En esta coyuntura aparece la decisión de Estados Unidos de aumentar en al menos 80 mil millones de dólares el monto del subsidio a la producción agrícola, una decisión que golpea directamente al mundo empobrecido, cuyas exportaciones tienen que competir con los productos agrícolas de Estados Unidos y Europa respaldados por un subsidio enorme, estimado en mil millones de dólares al día.

OXFAM propone un mecanismo para evaluar las diversas barreras comerciales, con el fin de identificar su significación y también para conocer de mejor manera cuáles países se destacan en la práctica del doble discurso. El distanciamiento entre los principios del “libre” comercio y las prácticas proteccionistas es plasmado por esta organización no gubernamental en un sugerente “Índice de Dobles Raseros”, que permite comparar el nivel de proteccionismo de los cuatro mayores mercados de los países industrializados frente a las exportaciones de los países más pobres. Sus resultados son contundentes:

- Las exportaciones de productos agrarios y de manufacturas intensivas en mano de obra de los países empobrecidos enfrentan barreras arancelarias mucho más altas que los bienes industrializados, en su mayoría exportados por los países desarrollados.
- Los países más pobres, productores de bienes menos elevados en términos tecnológicos, cargan en consecuencia con el peso de mayores restricciones comerciales. En términos concretos, las exportaciones de los cuarenta y nueve países más pobres a los países más ricos enfrentan aranceles 20% más elevados que el promedio del resto del mundo.

3 Los datos de la OMC para la Unión Europea indican que el cacao en bruto tiene un arancel de 0%; como manteca de cacao, del 9%; y como masa de cacao, 21% (en Japón: 0%, 9% y 20% respectivamente). Para el café los aranceles son: café en bruto, 4%; y elaborado, 11% (en Japón: 0% y 4% respectivamente); para la soja, 0% y 6% (en Japón: 0% y 13%).

4 Por ejemplo, las cuotas al banano latinoamericano en la Unión Europea.

- Los países industrializados aplican aranceles cuatro veces más elevados a las importaciones de productos manufacturados provenientes del mundo pobre, de los que aplican a los productos manufacturados procedentes de otros países industrializados.
- El índice promedio de los aranceles para los productos de los países pobres llega en Europa al 40,3%; en Canadá, al 30,5%; en Japón, al 27,8%; y Estados Unidos, al 20,8%. El pico arancelario más alto en 1999 fue de 252% en Estados Unidos para productos de carne; de 170% en Japón, para azúcar de caña sin refinar; de 121% en Estados Unidos, para cacahuetes; y de 120% en Canadá, para productos de carne.
- Los aranceles escalonados sobre los productos agrarios representan 1,25 veces en Estados Unidos, 2,75 veces en Europa, 3 veces en Canadá y 3,75 veces en Japón; esto condena a los países más pobres a ser permanentemente exportadores de materias primas.
- Los aranceles agrarios, por otro lado, se mantienen en niveles elevados: Japón, 29,7%; Unión Europea, 20%; Estados Unidos, 9%; y Canadá, 8,8%.
- El arancel medio sobre textiles y confecciones es de 12,4% en Canadá, 8,9% en Estados Unidos, 7,9% en Europa y 6,8% en Japón; además, sólo Europa y Estados Unidos han eliminado una cuarta parte de las cuotas que restringen la importación de textiles y ropa, de lo que se habían comprometido eliminar en el marco del Acuerdo sobre Textiles y el Vestido de la Organización Mundial del Comercio (OMC).
- El subsidio a los agricultores representó entre 1998 y 2000, el 63% de la renta agraria en el Japón, el 40% en la Unión Europea, 23% en Estados Unidos y 18% en Canadá. Es interesante anotar que el subsidio por agricultor en Estados Unidos representó 20.803 dólares al año y en la Unión Europea, 16.028 dólares, mientras que el ingreso per cápita promedio en los países de renta intermedia fue de 2.000 dólares y en los países de renta baja alcanzó apenas a 410 dólares.
- Los cuatro países mencionados en este Índice han iniciado, en los cinco años siguientes a la finalización de la Ronda Uruguay, 234 casos de anti-*dumping* en contra de los países subdesarrollados.

De acuerdo con este valioso aporte de OXFAM, y a partir de la información ponderada del Índice en mención, las cuatro economías mayores -Unión Eu-

topea, Estados Unidos, Canadá y Japón- recuperan a través de estos mecanismos proteccionistas, al menos uno de cuatro dólares de la llamada ayuda al desarrollo a los cuarenta y nueve países más pobres. La mayor incoherencia se alcanza en el caso de Canadá: las restricciones comerciales canadienses a los productos de los países más pobres significan unos 1.600 millones de dólares, o sea, cinco veces el monto de la llamada ayuda al desarrollo.

OXFAM estima que una liberalización total de las importaciones por parte de los países industrializados entre los años 2000 y 2005 representaría un valor de 14 mil millones de dólares para América Latina; 3 mil millones para India, China y Brasil respectivamente; 2 mil millones para el África subsahariana y 600 millones para Indonesia. El libre acceso a los mercados para los productos provenientes de los 49 países más pobres del mundo les representaría un aumento del 11% de la totalidad de sus exportaciones. Por cierto, este valor, como afirma OXFAM, no recoge ni de cerca todos los beneficios que esta decisión podría acarrear, pues los efectos dinámicos que esta opción podría generar son incalculables.

Sin embargo, sería un error creer que el problema se resuelve sólo por el lado del acceso a los mercados y/o con el ingreso de inversiones extranjeras; aunque debe quedar claro que, si existiera la voluntad política del mundo, una total liberalización para los productos del mundo pobre no pondría en riesgo la economía mundial.

De todas maneras, es innegable que la apertura comercial y la adopción de una nueva modalidad de acumulación, basada mayormente en las exportaciones y en la creciente dependencia de capitales extranjeros, han provocado un incremento acelerado de los vínculos económicos de América Latina y el Caribe con el mundo. Esta relación, por otro lado, ha aumentado la exposición de las economías latinoamericanas y caribeñas a los vaivenes del mercado mundial, sea a través de los precios y de la demanda, o a través de las variaciones en las tasas de interés y en los flujos financieros internacionales. Después del mercado financiero, el comercio exterior ha sido el campo donde más velozmente se han procesado estas transformaciones económicas, a través de las cuales, de una forma hasta idealizada, se ha pretendido acelerar la inserción de los países latinoamericanos en la globalización.

Sin desconocer el dinamismo experimentado en el sector exportador de América Latina y su importancia para atraer inversiones, los cambios registrados han sido insuficientes para producir transformaciones capaces de in-

ducir un proceso de desarrollo sostenible. Un reciente informe de la CEPAL (2004) sostiene que los flujos de inversión extranjera directa en los países del Norte y en América Latina y el Caribe han experimentado una caída en los últimos cuatro años, mientras que crecieron de manera sostenida en China, a pesar de la crisis mundial.

Si en algún momento las remesas de la IED (inversión extranjera directa) sobrepasan a la entrada de capital sería un desastre para la región porque, además de su tradicional inserción en el comercio internacional mediante la exportación de productos primarios, se convertiría en proveedora de capital al Norte. Esto no es improbable si América Latina no es exitosa en competir por capital con Asia durante los próximos años.

Es notable la ingenuidad de muchos grupos que han caído en la trampa de creer que la simple apertura al mercado mundial es suficiente para homogeneizar las estructuras nacionales e inducir el desarrollo, desconociendo que el proceso de globalización es parcial, incompleto y desbalanceado; y más aún cuando los países subdesarrollados se integran pasivamente con países de mayor desarrollo relativo, sin considerar las lógicas desintegradoras de los capitales transnacionales, por ejemplo. Por eso, esperar que la simple apertura de los mercados de los países industrializados para productos provenientes del mundo subdesarrollado y que los flujos de capitales foráneos sean suficientes para reducir la pobreza, es otra ingenuidad. Ello, sin embargo, no minimiza las potencialidades que podrían tener en determinadas circunstancias el comercio exterior y las inversiones extranjeras.⁵

Una América Latina ajustada, un terreno abonado para el “libre comercio”

Sin perder de vista la complejidad de la política global desplegada por Estados Unidos y, por cierto, las cambiantes condiciones vinculadas a la globalización del sistema capitalista, hay que reconocer que desde hace más de dos décadas se han aplicado políticas de ajuste estructural en América Lati-

5 En el caso ecuatoriano, la inversión extranjera directa ha estado dirigida hacia el sector petrolero, el cual genera un cúmulo de externalidades sociales y ambientales negativas (Falconí y Larrea, 2004). Dado que el sector petrolero es capital intensivo, sus encadenamientos productivos son escasos, al igual que su aportación al empleo.

na, con diversos grados de intensidad y coherencia. Esta región, sobre todo desde los años ochenta, y más aún en los años noventa del siglo XX ha estado fuertemente condicionada por las profundas reformas económicas aplicadas en el marco de los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial que postularon entre sus metas principales la apertura comercial, la liberalización financiera y la reforma minimizadora del Estado, incluyendo la privatización de empresas públicas y la creciente protección a las inversiones extranjeras.

Al hacer un balance de la aplicación de estas políticas, se puede indicar que las crisis económicas recurrentes han afectado a México, Brasil, Argentina, Turquía, Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas, Tailandia y Ecuador. También Bolivia, que en la década de los ochenta incurrió en un draconiano programa de ajuste ideado por el pensamiento dominante y que se le presentaba como el nuevo modelo neoliberal, ha caído nuevamente en una profunda crisis social y política. Incluso destacados personajes del *establishment* han advertido sobre la persistente iniquidad en la distribución del ingreso a nivel global (Stiglitz, 2002).

Atrás quedaron los años en los que se intentó una inserción en el mercado mundial a partir del desarrollo de las capacidades locales: la estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones. Las economías de la región están cada vez más abiertas. Su comercio exterior creció en forma acelerada. Su sed de capitales foráneos aumentó también en forma progresiva. Como consecuencia de tanta apertura y liberalización, las influencias externas son cada vez más notorias en la región y sus países han perdido aceleradamente espacios de soberanía en términos de políticas económicas. Y esta pérdida de capacidad para accionar y reaccionar frente a los vaivenes en el mercado mundial, que -vale la pena insistir- se refleja en una inserción pasiva y hasta ingenua en el mercado mundial, ha abonado el terreno para el ALCA/TLC. Así, en el campo del comercio, vía apertura comercial, el espíritu del ALCA/TLC es una realidad aún antes de que se suscriba dicho acuerdo. En el campo de la protección de las inversiones extranjeras, las propuestas del ALCA pueden ser apreciadas a plenitud en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA en su sigla en inglés: North American Free Trade Agreement), tema que se abordará más adelante.

En este espíritu se inscribe el ALCA (e incluso la negociación bilateral de los tratados de libre comercio) que, en suma, es una suerte de apuesta de

última instancia para poner en vigencia la totalidad del *Washington Consensus* (WC).

Hay que reconocer, por otro lado, que el "libre comercio" encontró el terreno propicio para su formulación en unas economías desgastadas en sus bases nacionales como resultado del ajuste estructural ya mencionado, al que se llegó como consecuencia de las sucesivas negociaciones de la deuda externa y sus consiguientes condicionamientos. Y es en este contexto que se debe comprender el alcance de las reformas inspiradas en el WC. En el campo comercial, ello ha significado una desgravación arancelaria de carácter unilateral, aplicada con diferente intensidad en cada uno de los países de la región. Los países latinoamericanos abrieron sus fronteras a las importaciones, en el marco de los condicionamientos fondomonetaristas. América Latina se colocó a la vanguardia de la liberalización comercial, mientras los países desarrollados, con EEUU a la cabeza, recurrían a todo tipo de barreras para controlar las importaciones provenientes de los países subdesarrollados. Como se ha visto una y otra vez, las sucesivas reformas introducidas en la Ley de Comercio de EEUU han reforzado el neoproteccionismo norteamericano, consolidando la posición de sus productos en el exterior también mediante negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales.

Estados Unidos, en especial, ha aplicado en las últimas décadas una política comercial que combina el proteccionismo en los sectores en los que ha perdido competitividad, con la promoción del libre comercio para sus productos, en particular en los sectores en que son competitivos en el resto del mundo. Washington ha recurrido también al uso de las restricciones "voluntarias" a las exportaciones; a la acusación de *dumping*, definido por su gobierno de manera arbitraria; a la imposición de cuotas; y a una variedad de instrumentos legales proteccionistas, como lo es el Tratado de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por su siglas en inglés), para "premiar" la sumisión de los gobiernos andinos a la política norteamericana de combate al narcotráfico o para castigar a los países que tomen medidas que puedan afectar las inversiones norteamericanas. El uso y abuso de estas leyes implica beneficios para unos y perjuicios para otros, en función de los intereses estadounidenses.

Este neoproteccionismo, sustentado sobre todo en medidas no arancelarias, en muchos casos rebasa el efecto de los anteriores aranceles. Y tampoco faltan salvaguardias arancelarias como las aplicadas en el año 2002 al acero por

parte del régimen de George Bush II. Incluso el TLC es una propuesta proteccionista para favorecer los intereses del aparato productivo estadounidense.

De lo anterior se desprende que el repetido abuso del poder de Washington margina la vigencia del tan promocionado (y, por cierto, inexistente) “libre” mercado. Por otro lado, la “libertad” resulta apenas la muletilla del más fuerte, tanto como la “igualdad de derechos”, amhas elementos de un discurso y no de una práctica. E incluso en el caso de que se avanzase en una senda de libertad e igualdad, ésta, al ser intentada a partir de desequilibrios enormes, sólo beneficiará al más poderoso; en este caso, a EEUU.

El ALCA/TLC, para que no quepa la más mínima duda, sintetiza la pretensión de Washington para ampliar a todo el hemisferio la vigencia del TLCAN, cuyo peso es determinante en esta integración mercantilista, pero no oculta los objetivos políticos imperiales. Como reconoce Susanne Gratus (2002:2), en un interesante análisis realizado desde una perspectiva europea, “el ALCA es de manera preeminente una iniciativa de EEUU para mantener su competitividad económica e influencia política en el mundo”. Lo que dicho en palabras de Colin Powell, Secretario de Estado, significa que “nuestro objetivo con el ALCA es garantizar para las empresas norteamericanas, el control del territorio que va desde el polo Ártico hasta la Antártida y el libre acceso sin ningún obstáculo o dificultad, a nuestros productos, servicios, tecnología y capital en todo el Hemisferio”.

Los riesgos de un optimismo ignorantón

Para empezar, como ha sucedido otras veces, dentro de la lógica del ALCA/TLC está cerrada la puerta para la búsqueda de una alternativa real. No hay la más mínima posibilidad para que, en las actuales circunstancias, instancias oficiales y de la gran empresa asuman las demandas y potencialidades nacionales como punto de partida para definir una concepción estratégica que permita construir una base soberana para participar con inteligencia y creatividad en el contexto internacional, negociando incluso con EEUU, el principal mercado de las exportaciones andinas y uno de sus principales abastecedores. Tampoco hay mucho espacio para aprovechar el potencial provocado por el reciente acercamiento entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que constituiría una instancia

más adecuada para negociar con la primera potencia del mundo.

Peor que eso, en la práctica no hay una real negociación con EEUU. Tal como sucede en los otros países andinos, el equipo "ecuatoriano" -financiado y aleccionado por instancias multilaterales pro apertura y liberalización- seguirá defendiendo los intereses del librecambismo o sea los intereses del WC, presentes desde hace tiempo atrás. Esta es clave para entender lo que sucede y para no pecar de ingenuos asumiendo que recién con el TLC se rifarán las economías andinas y latinoamericanas. Éstas ya han sido bastante rifadas en la ruleta del neoliberalismo. Por eso, sea con el TLC o con el ALCA, o simplemente por la vía de las cartas de intención, se seguirá imponiendo la lógica del "libre comercio".

Y bien sabemos que con las reformas planteadas para instrumentalizar el "libre comercio" se asegura:

- La apertura comercial de las economías de la región, sin que EEUU esté dispuesto a revisar sus esquemas proteccionistas, los subsidios a la agricultura, por ejemplo.
- La potestad para que sólo las empresas con capital norteamericano puedan demandar a los gobiernos fuera de las legislaciones nacionales: el arbitraje.
- La limitación para que los estados de la región puedan desarrollar políticas industriales proactivas, al prohibírseles que impongan cuotas mínimas de exportación, grados o porcentajes mínimos de contenido nacional, preferencias por bienes producidos o servicios prestados en su territorio, relacionar el valor o el volumen de las importaciones con el volumen o valor de exportaciones, reglas de transferencia de tecnologías o conocimientos.
- La prohibición de los controles sobre el movimiento de capitales: se reduce aún más la capacidad de acción de los estados frente las empresas transnacionales.
- La posibilidad para que todos los servicios -educación, salud, pensiones, jubilaciones, vivienda, seguridad, agua- puedan ser privatizados, esto es, puedan pasar a manos de inversionistas norteamericanos.
- La eliminación de restricciones que impidan a las empresas privadas monopolizar patentes, incluso de aquellas que afecten los conocimientos comunitarios de los pueblos indígenas.

- El establecimiento de normas que dejen abiertas exclusivamente a mecanismos de mercado a las compras de gobierno; esto limita la capacidad para que el gobierno central o los gobiernos seccionales puedan influir positivamente con medidas que favorezcan a los productores locales.
- La pretendida libre movilidad del capital y de las mercancías, sin flexibilizar la política migratoria restrictiva de Estados Unidos.

En síntesis, los derechos de las personas jurídicas y sus propietarios tienen más jerarquía que los derechos de los seres humanos y de los estados-nación de la América latina y caribeña. El ALCA o los TLC, en definitiva, se inscriben en la lógica exacerbada del sistema capitalista, que encuentra en Washington, en términos amplios, uno de sus principales centros de expansión transnacional.

Por otro lado, lo que interesa es el alcance de las reformas inspiradas en el WC, que resultan en extremo preocupantes. El ALCA/TLC tendrá categoría supraconstitucional: los compromisos que se asuman serán (casi) imposibles de revertir. El destino de los países de la región quedará marcado por mucho tiempo. El ALCA/TLC, ya lo dijimos, no es sólo un acuerdo comercial, tampoco se reduce a los temas mencionados anteriormente. Este abarca temas que afectarán “la soberanía y la defensa nacional, la autonomía en el diseño y aplicación de políticas estatales, la potestad legislativa del Congreso, la jurisdicción de nuestras leyes y tribunales, nuestros derechos y deberes ciudadanos”, como atinadamente afirmó el legislador peruano Javier Diez Canseco (2004); en suma, afectarán el destino de los países de la región por décadas.

En este contexto, el “libre comercio” en el campo socioeconómico, con sus correspondientes implicaciones políticas, consolidará una modalidad de acumulación primaria exportadora, sustentada en diversas formas de “competitividad espuria”, particularmente en la sobreexplotación de los recursos naturales y de la mano de obra, antes que en el espíritu emprendedor y creativo del empresariado. Esto, a su vez, ahondará la dependencia de una demanda externa volátil, con los consiguientes impactos en las cuentas externas e incluso mantendrá o aún aumentará el endeudamiento externo. Y este tipo de integración internacional conduce a la desintegración nacional; tal como se mencionó antes. En síntesis, se diluirán aún más las posibilidades para un desarrollo nacional sustentable y equitativo.

Aquí también es urgente anticipar los problemas que se ciernen en la región por la competencia desatada entre los países que ingenua y hasta torpemente pretenden suscribir a como de lugar un acuerdo con EEUU. El "libre comercio" provoca conflictos de diversa índole entre los países del Sur, en tanto cada país, envuelto en un conflicto fratricida, intenta disputar a costa de sus vecinos y a dentelladas un mercado que no es infinito. Este enfrentamiento, que también se registra en el ámbito financiero para atraer inversión extranjera, sacrificando cada vez más las opciones para impulsar el desarrollo, se agudiza en la actualidad por efecto de la competencia desatada en medio de las diversas negociaciones bilaterales en marcha.

Por eso, como punto de partida, cualquier negociación con una potencia global como EEUU debería partir por comprender todos los riesgos existentes. En este punto, urgen análisis serios sobre las amenazas que implica el "libre comercio". Para lo cual se cuenta con suficiente material para el estudio al cabo de una década de TLC en México y, por cierto, también en la reciente negociación del TLC con Chile o con los países centroamericanos. Sólo conociendo estas realidades y las potencialidades nacionales se podrá formular una alternativa para oponerse a que se cristalice -sin discusión alguna y en forma autoritaria- la peligrosa necesidad del TLC.

La vieja práctica de quitar la escalera

Sin preocuparse por la verdad, los seguidores del "libre comercio" afirman que ese fue el camino seguido por los países exitosos. Cuando, en realidad, esos países no fueron cultores del librecambio y menos aún del recetario fondomonetarista.

Una y otra vez recurrieron y recurren al proteccionismo o a mecanismos arbitrarios que limitan o alientan en su beneficio los flujos comerciales y últimamente los flujos de servicios y de capitales. Y, en la práctica no están dispuestos a permitir que otros países alcancen su nivel de bienestar. Ya lo reconocía el alemán Friedrich List (1955), cuando en 1840 analizaba la situación de la economía inglesa, "es una norma corriente de prudencia, una vez que se ha alcanzado la cima de la grandeza (gracias al desarrollo industrial, NdA), quitar la escalera por la que se ha trepado para evitar que otros puedan subir detrás de nosotros. Aquí está el secreto de las teorías cosmo-

politas de Adam Smith (...). Una nación que con medidas protectoras (...) consigue un grado tan elevado de desarrollo para su fuerza manufacturera (...), hasta el punto de no temer la competencia de ninguna otra, no puede hacer nada más prudente que retirar esta escalera de su grandeza y predicar a las demás naciones las ventajas de la libertad de comercio” (297).

Y esto de “quitar la escalera” se refleja con claridad en el tema agrícola. Aquí, por ejemplo, las trabas al comercio no serán removidas con el ALCA/TLC pues Washington no quiere negociar con sus vecinos del Sur el tema de los subsidios a la agricultura.

Por otro lado, debe quedar constancia de los riesgos que implica la apertura planteada por Washington para la agricultura, para la naturaleza y para la vida misma de los pueblos latinoamericanos y caribeños. Keynes (1933:47) comprendió hace décadas este peligro, puesto que “los procesos agrícolas tienen raíces profundas, ellos mismos encuentran soluciones lentamente, son resistentes al cambio y desobedecen a un orden administrativo, y a pesar de ello son delicados y frágiles, cuando han sufrido daños, no se recuperan con facilidad”.

A pesar de que en la OMC cada país tiene un voto, a diferencia del FMI o del Banco Mundial, en la práctica ésta es -como denuncia Eduardo Gudynas (2003)- “una institución antidemocrática donde la enorme mayoría de los países en desarrollo son marginados en el proceso de elaborar propuestas, arrinconándolos a la hora de las votaciones finales para aceptar los acuerdos tomados por las naciones industrializadas con un grupo de gobiernos del sur”. Además, para prevenir reclamos desmedidos, el poder global ha corrido el mensaje de que si los pobres “piden demasiado”, se quedarán sin nada; riesgo mínimo si se recuerda que muchos representantes del Sur son engeguezados defensores de las tesis del Norte.

En este punto, como una conclusión básica, conviene recoger textualmente el demoledor planteamiento de Ha-Joon Chang (2002b), quien invita a rechazar los planteamientos de quienes arguyen que “lo que los países subdesarrollados necesitan son las ‘buenas’ políticas económicas y las instituciones que los países desarrollados mismos usaron para desarrollarse - tales como la liberalización del comercio y la inversión, y estrictas leyes de patentes. La convicción en sus propias recomendaciones es absoluta, de manera tal que desde su punto de vista deben imponerse, a cualquier costo, sobre los países subdesarrollados mediante la fuerte presión externa bilateral o

multilateral". Pues, según el propio Chang (2002b), "como es bien sabido, ha habido acalorados debates sobre si estas políticas e instituciones son adecuadas para los países subdesarrollados. La cosa curiosa es que incluso aquellos que son escépticos sobre lo adecuado raramente cuestionan si éstas, las actuales, son las políticas y las instituciones que usaron los países desarrollados para volverse ricos. Sin embargo, el hecho histórico es que los países ricos no se desarrollaron sobre la base de las políticas e instituciones que ahora ellos recomiendan e incluso fuerzan para los países subdesarrollados".

La necesidad de una visión estratégica, integradora y solidaria

En estas condiciones, una respuesta adecuada exige buscar un régimen social de acumulación diferente al neoliberal, que no tenga como su eje y meta la inserción sumisa al mercado mundial. Eso conduce a diseñar una concepción estratégica de participación en el mercado mundial, como parte del proceso nacional-local de desarrollo, fortaleciendo una real integración regional.

El problema del desarrollo, entendido en su acepción contemporánea, tiene más que ver con la satisfacción de las necesidades humanas superiores que con la tasa de crecimiento del PIB, variable que no sería más que un medio para lograr los objetivos auténticamente humanos, esto es superar la pobreza y generar empleo, sin deterioro de la base natural en la que se desenvuelven los procesos productivos.

Para Ecuador, la noción de desarrollo sigue siendo esquivada. Es imperioso repensarlo desde su realidad, fundamentalmente en los aspectos vinculados con el desarrollo humano (educación, salud, atención básica) y productivo. Esta discusión se ha delegado a los organismos internacionales de crédito y a ciertas ONG. Pero debe ser retomada a partir de los agentes involucrados y especialmente por parte del gobierno. El resultado esperado sería una visión multiparadigmática del desarrollo.

Un enfoque multiparadigmático exige incorporar consideraciones económicas, así como también sociales y culturales. Debe ser una programación que guíe y ofrezca una serie de criterios tanto para el corto plazo como para los mediano y largo plazos. Para ponerlo en palabras de John Maynard Keynes (2003:39), "no debería ser un asunto de romper raíces sino de entrenar lentamente a una planta para que crezca en una dirección diferente".

Por lo tanto, esta estrategia tendrá que ser suficientemente flexible para enfrentar las turbulencias del mercado mundial, las transformaciones que se deriven de la nueva revolución tecnológica, la complejidad creciente de fenómenos geopolíticos a nivel mundial y aún los complejos retos internos. En este empeño cabe aprovechar todas las capacidades disponibles, así como desarrollar ventajas comparativas dinámicas; en especial si se tiene presente la serie de limitaciones y dificultades que se derivan de la globalización capitalista que excluye sistemáticamente a la mayoría de la población mundial y que presenta un creciente antagonismo de los intereses del Norte y del Sur; antagonismo que se reproduce aún dentro de los países subdesarrollados. Todo en un ambiente donde afloran, de una manera abierta o solapada, las intromisiones imperiales y transnacionales.

Se requiere una visión integradora que reconozca los probables escenarios nacionales e internacionales de conflicto y demandas reales de seguridad, tanto como posibles espacios para potenciar el desarrollo. Urge una concepción de desarrollo que considere el momento histórico, la realidad política, económica y cultural de cada país, de la subregión y del mundo. Es cada vez más apremiante una reformulación del proceso de integración subregional y aún regional en marcha, para ampliar el campo de acción de sus aparatos productivos a partir de profundas reformas internas que potencien sus mercados domésticos y que permitan un accionar más inteligente en el concierto internacional.

Uno de los mayores escollos de la integración en América Latina y el Caribe ha sido su conceptualización como un ejercicio económico, mayormente de tipo mercantil. Esta no solo debe servir para relanzar una estrategia exportadora de inspiración transnacional o para conseguir un simple acercamiento a la economía norteamericana en medio de un proceso de reordenamiento geopolítico complejo, cuyo resultado no está claro. La integración de cada una de las subregiones, como parte de un esfuerzo de integración latinoamericanista, tiene que apuntar a objetivos más amplios y profundos en un esfuerzo concertado por vencer al subdesarrollo y fortalecer la democracia. Ya es hora de pensar en la posibilidad de una supresión consensuada de las monedas nacionales y en un acercamiento real de nuestras políticas económicas, tal como sucede en Europa, como parte de una estrategia de cesión voluntaria de parte de nuestras soberanías nacionales a cambio de la construcción de una soberanía monetaria regional más amplia

y eficiente. Hay que hacer posible el establecimiento y la vigencia de esquemas de acumulación y reproducción nacionales y regionales que se sustenten en una mayor participación ciudadana y que excluyan los regímenes autoritarios y represivos, que superen los dogmas y contradicciones neoliberales, para lo cual se tendrá que avanzar en las transformaciones económicas, sociales y políticas que cada sociedad requiere.

Por otro lado, hay que salir de la trampa planteada por quienes creen que el problema para lograr el éxito de las políticas neoliberales es de "gubernabilidad", entendida ésta como un esquema que facilite la consolidación del régimen social de acumulación neoliberal, sostenido en una mayor orientación hacia el mercado mundial -con una apertura y liberalización a ultranza- y en una menor injerencia de propuestas de inspiración nacional. Esta visión neoliberal, como sabemos de la experiencia de las últimas décadas, exige una creciente concentración de la riqueza con miras a promover el ahorro que financie nuevas inversiones, que ofrezca nuevos beneficios y garantías al capital externo, que acepte una mayor flexibilización laboral y un menor peso de la organización sindical y social en general. Además, provoca el fortalecimiento del gran empresariado privado (nacional y transnacional) en detrimento de la pequeña y mediana empresa, así como de los espacios empresariales comunitarios. Todo lo cual desemboca en un acrecentamiento del poder en manos de pocas personas: el hiperpresidencialismo, viable sobre bases de creciente autoritarismo y debilitamiento democrático.

La ingenuidad de las actuales estrategias del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Fondo Monetario Internacional, así como también de Washington con el ALCA/TLC, radica precisamente en la creencia de que toda la economía puede, de la noche a la mañana, incorporarse activamente a la "nueva" división internacional del trabajo; cuando, en realidad, la globalización en marcha margina tendencialmente y en forma estructural a la mayoría de la población y a partes sustantivas del propio aparato productivo. El camino debe ser otro, aceptando el tránsito por un proceso paulatino, que requiere de un horizonte de preparación y bases de equidad, incluso para que los mercados "funcionen". Y con seguridad no solo habrá que marchar por un camino diferente, sino que la meta final deberá diferir de los imaginarios (imposibles) del neoliberalismo.

Esta tarea implica un esfuerzo de largo aliento y de profundas transformaciones, cuyas connotaciones adquirirán una creciente urgencia en la me-

dida que se profundicen las condiciones críticas desatadas internacional y nacionalmente, en el campo social, ecológico y hasta económico. Paulatinamente se perfila la necesidad de revisar el estilo de vida vigente a nivel de las elites y que sirva de marco orientador (si bien inalcanzable) para la mayoría de la población; una revisión que tendrá que procesar, sobre bases de real equidad, la reducción del tiempo de trabajo y su redistribución, así como la redefinición colectiva de las necesidades en función de satisfactores ajustados a las disponibilidades de la economía y la naturaleza. Este planteamiento, apenas esbozado en las líneas anteriores, resulta inviable dentro de la lógica del “libre comercio”.

A modo de conclusión

La propuesta de anexión de las Américas -ALCA o TLC que en el fondo son lo mismo- no ofrece condiciones para integrar el hemisferio a partir de la equidad, la solidaridad y la sustentabilidad. No abre puertas para un desarrollo equilibrado y equitativo, menos aún democrático; recuérdese que hasta hace poco no se conocían informaciones sobre las negociaciones del ALCA, su contenido era secreto; algo similar ocurre hoy con los TLC, donde la confidencialidad en las negociaciones es la norma.

La esencia mercantilista y casi exclusivamente empresarial de la iniciativa de Washington -detrás de la cual asoman con claridad sus intereses militaristas y sus objetivos políticos imperiales- atenta incluso contra una verdadera integración hemisférica. Su doble discurso -apertura para sus productos en los mercados externos y protección frente a los bienes importados- ahoga cualquier opción equitativa en el campo del comercio. Las enormes diferencias de tamaño y de poder impiden una negociación equilibrada, más todavía con gobiernos entreguistas, mediocres, ingenuos y aun corruptos, que tampoco tienen la suficiente capacidad técnica para absolver los temas propuestos.

Sin minimizar la importancia económica del comercio internacional cabe puntualizar algunos elementos para poder comprender de mejor manera sus alcances y, por cierto, definir estrategias adecuadas para una inserción dinámica y provechosa en el mercado mundial.

- Aunque pueda parecer hasta paradójico, la mayoría de las economías nacionales sigue orientada al mercado doméstico. Con diferencias entre cada economía, en el mercado interno se realiza entre 80% y 85% de lo que se produce año a año a nivel mundial, lo que en otras palabras, indica que apenas entre un 15% y un 20% de la producción mundial se exporta. Y en América Latina, así como lo que se desprende de la experiencia europea, para citar otro elemento, los flujos comerciales externos se registran en un elevado porcentaje a nivel intrarregional.

Como complemento de la constatación expuesta a nivel del comercio de bienes, el grueso de la inversión mundial, alrededor de un 90%, proviene de fuentes nacionales, con lo cual se demuestra que un país no puede organizar su política económica preponderantemente en función de las inversiones extranjeras, pues la formación de capital se produce fundamentalmente a partir de los ahorros nacionales.

Lo que sí es cierto es que los flujos financieros, que fluctúan entre 1,2 y 1,7 billones de dólares al día sólo en lo que tiene que ver con la compra-venta de divisas, superan largamente el comercio mundial de bienes que al año bordea los 6 billones de dólares. Hay, entonces, un distanciamiento cada vez mayor entre el mercado comercial y productivo en relación al mercado cambiario y financiero.

El dólar y crecientemente el euro, en especial, se han transformado en mercancías comerciadas, cuya incidencia es determinante en las economías subdesarrolladas.

Si se considera que la mayoría del capital proviene del ahorro interno y que la producción local se realiza domésticamente, se concluye que el potencial de desarrollo propio o autodependiente es enorme. Una constatación que puede ampliarse si además se incorpora el potencial de la integración regional, pues las exportaciones regionales llevan incorporadas un mayor peso del progreso técnico, lo que les otorga una mayor capacidad para impulsar el desarrollo. Es más, aún por razones ecológicas y por cierto humanas, el regionalismo autónomo, no necesariamente vinculado a las redes y cadenas de valor global de las empresas transnacionales, se perfila como una opción mucho más adecuada para dar paso a otras formas de desarrollo local desde donde procesar una nueva forma de interrelación global.

- Igualmente es importante destacar que los avances cuantitativos en el comercio exterior de la región no se reflejan en términos cualitativos. Por ejemplo, el dinamismo exportador no es tan consistente con el crecimiento del PIB, tal como sucedía antes. Por tanto, no es sostenible la afirmación del Banco Mundial cuando asevera que “la integración mundial es ya una poderosa fuerza de lucha contra la pobreza” (BM 2001a). Las ganancias de un creciente comercio no van necesariamente hacia los pobres.

“La globalización puede estar revolucionando el comercio mundial, pero, en el caso de la distribución, existe una arraigada continuidad en medio de ese cambio” (OXFAM 2002). La concentración de la riqueza es una constante en el norte y en el sur; a nivel mundial, el 10% más pobre apenas accede al 1,6% de los ingresos del 10% más rico (OXFAM 2002). Los países de renta alta generan unas tres cuartas partes de las exportaciones mundiales; los países subdesarrollados una cuarta parte del total, a pesar de que allí viven las cuatro quintas partes de habitantes del planeta. Además, la creciente dependencia de las relaciones internacionales implica una mayor exposición a los vaivenes externos y por tanto, ha aumentado la vulnerabilidad de la mayoría de la población pobre, normalmente carente de todo tipo de protección social.

El comercio exterior, entonces, no simplemente debe resolver temas vinculados a la competitividad empresarial y asuntos que tengan que ver con la problemática internacional, sino que, sobre todo debe buscar sentar las bases para un desarrollo más armónico dentro de cada país. El comercio exterior debe ser un medio y no un fin en sí mismo, tal como se deriva ingenua y perversamente de las propuestas de ajuste estructural inspiradas en la liberalización y desregulación a ultranza de los mercados: el WC.

- Por el lado de la calidad y de la diversificación de los mercados y de los productos, América Latina también presenta grandes deficiencias. Los productos latinoamericanos, en gran medida de origen primario, con baja elaboración y muy poco valor agregado, están sujetos a una volátil demanda internacional y a fluctuaciones de precios que dificultan el desenvolvimiento económico. Y si la inestabilidad de los precios de los productos de exportación afecta por el lado de los ingresos, la calidad de

dichos productos, así como las formas de producción han impedido que las actividades exportadoras se interrelacionen con el resto de la economía, imposibilitando que los efectos del comercio exterior se reflejen en el desarrollo de los mercados internos.

En este punto surgen varias inquietudes sobre si es posible dar saltos tecnológicos que permitan acelerar los procesos o si será necesario que los países empobrecidos encuentren su propia vía a través de una mayor integración interna y subregional. Por lo que se ha visto en las últimas décadas, cada vez más se vinculan entre si los grupos acomodados del norte y del sur, mientras que los sectores marginados, cada vez más numerosos, permanecen estructuralmente excluidos.

¿Será la mano de obra barata un primer peldaño para incrementar la productividad en la producción de bienes, esperando que un mayor valor agregado genere los ansiados incrementos salariales para ampliar los mercados internos?, otra de las grandes incógnitas.

Recuérdese que muchos de los cambios tecnológicos actuales se inscriben en los esfuerzos que realizan las naciones industrializadas para reemplazar el uso de mano de obra por capital, para provocar la "desmaterialización" y la "desenergización" de la producción con miras a ahorrar o reemplazar materias primas y energía importadas, para conseguir una mayor utilización de la información y una creciente innovación en todos los procesos productivos y comerciales. Todo esto en medio de una acelerada difusión de las nuevas tecnologías en sus aparatos productivos, en donde endógenamente se produjeron dichos cambios destinados a agilizar una integración descentralizada de la producción, así como a viabilizar sistemas de mejora continua y de aprendizaje constante, que conducen a una creciente flexibilidad y adaptabilidad de los grandes conglomerados transnacionales. Lo que cuenta, en definitiva, es el permanente desarrollo de tecnologías para nuevos procesos productivos y ya no simplemente los productos.

La influencia determinante de la economía norteamericana, por un lado, y la ausencia de una adecuada estrategia de integración regional, por otro, son también elementos que deberán ser considerados para mejorar la incidencia del comercio exterior. Este es un asunto de cuidado en la actualidad, cuando EEUU impulsa la aprobación del ALCA o de los

TLC, a través del cual las posibilidades de desarrollo nacional de los países latinoamericanos estarían severamente limitadas.

La experiencia regional y la acumulada en otras regiones, quizás la más reciente digna de ser mencionada sea la asiática (en donde el libre comercio no fue la característica del éxito), permiten anticipar la necesidad de desplegar estrategias que consideren las disponibilidades de recursos físicos y humanos, así como la aplicación de políticas económicas sustentadas en una creciente autonomía, sin descuidar las realidades internacionales. Estas estrategias, por cierto, deben buscar el establecimiento de bases sólidas para la construcción de una competitividad sistémica, que deberá construir sobre sólidas bases de equidad. Habrá la capacidad de entender que, en determinadas ocasiones, protecciones y subsidios no solo benefician al interés privado, sino que son indispensables en una estrategia de inserción inteligente en el mercado mundial. Este es uno de los retos más complejos en la actualidad, en la medida que las presiones externas, derivadas del servicio de la deuda externa, por ejemplo, han derruido los espacios para el ejercicio soberano de políticas económicas propias, pilares fundamentales en los logros del sudeste asiático.

En este contexto, a pesar de las limitaciones descritas, se consolidan posiciones programáticas de diversos grupos, con poder e influencia en las sociedades latinoamericanas, que tienden a forzar el proceso de apertura y liberalización para -desde una falsa apreciación del proceso en marcha- no ser marginados por la globalización. Este mensaje política y culturalmente tiene un impacto muy fuerte. Aquí radica uno de los puntos más críticos de la globalización, pues pensar que ésta va a beneficiar a todos los habitantes del planeta por igual es una quimera. Basta tener en mente la evolución y la situación del comercio exterior de América Latina, uno de los elementos determinantes en este proceso global, pero que no explica por sí sólo toda la riqueza de la evolución de la economía mundial.

- Una alternativa interesante al carácter excluyente en el modelo de desarrollo basado en estos mal funcionamientos del sistema de dotaciones y de la acción pública han sido algunas estrategias exitosas de micro-emprendimientos populares, en las cuales a partir del desarrollo de activi-

dades a nivel productivo⁶ se generan nuevos espacios societales y de ejercicio del poder, que conllevan a un funcionamiento adecuado del sistema de dotaciones y de la acción pública. Se trata de experiencias en las cuales se generan formas de empresas sociales que organizan el empleo, el autoempleo, el trabajo cooperativo y comunitario, de manera social y económicamente eficiente. Son experiencias en las que existen condiciones que facilitan la creatividad productiva en un sistema de economía del trabajo que conjuga la solidaridad con la competencia cooperativa.

Existen un sinnúmero de experiencias tanto en el ámbito nacional como internacional en las cuales se puede encontrar ciertos patrones comunes que constituyen casos exitosos de desarrollo comunitario incluyente, en donde los sistemas de dotaciones y la acción pública garantizan el desarrollo pleno de las capacidades de las personas.

- Por último, reclama una nueva estrategia nacional de desarrollo, que puede tener su base en las diversas opciones de desarrollo local existentes y en las posibilidades para impulsar una integración autonómica, en la medida que los estados-nación están seriamente cuestionados y debilitados por las presiones transnacionales. Y, por cierto, esta nueva perspectiva estratégica para abordar el tema implica una visión y una acción globales para revitalizar la discusión política, oprimida por el economismo. El propio mercado -no solo el Estado- requiere una reconceptualización política, pues no puede dejarse que éste influya en la vida de las sociedades sin regulaciones adecuadas. Si el mercado es una construcción social, hay que repensarlo en función de las necesidades sociales, sin el cual no existirían las economías de escala, ni los beneficios y los saltos cuantitativos y cualitativos en la productividad técnico-económica. Simplemente dominaría su deficiente ordenación política, esto es, su falta de concreción conduciría, como ha sucedido con los llamados mercados libres, al caos. "No se puede dejar en libertad completa a los mercados, porque pueden ser insuficientes en algunas cosas y perniciosos en otras. (...) Sin este marco legal y social, los mercados pueden ser total-

6 Estas actividades productivas normalmente están altamente vinculadas al mercado nacional y mundial, y presentan altos niveles de competitividad. No se trata para nada de actividades basadas en las viejas prácticas autocentradas.

7 Al respecto, conviene revisar los trabajos de José Luis Coraggio.

mente inmorales, ineficientes, injustos y generadores del caos social. (...) El buen funcionamiento de los mercados, para los fines instrumentales que la sociedad les asigna, exige que no sean completamente libres. Los mercados libres nunca han funcionado bien y han acabado en catástrofes económicas de distinta naturaleza” (de Sebastián 1999:35). El mercado en un “entorno civilizador” puede ser benéfico para la sociedad, mientras que en un “entorno destructor” será definitivamente dañino (de Sebastián 1999:36). Karl Polanyi ya lo decía en 1944: “El mercado es un buen sirviente, pero un pésimo amo”.

Bibliografía citada

- CEPAL (2004) “La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 2003”, Santiago de Chile.
- Chang, Ha-Joon (2002a) *Kicking Away the Ladder - Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press
- _____ (2002b) “De la historia del mundo desarrollado, la verdadera lección para los países subdesarrollados es la libertad de elegir”. Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC). http://www.rmalc.org.mx/documentos/historia_del_mundo_desarrollado.pdf
- de Sebastián, Luis (1999) *El rey desnudo - Cuatro verdades sobre el mercado*. Madrid: Editorial Trota
- Diez Canseco, Javier (2004) “El partido que el Perú se juega con el TLC”. Diario La República, Lima, abril. http://www.lainsignia.org/2004/abril/ibe_027.htm
- Falconí, Fander y Carlos Larrea (2004) “Impactos ambientales de las políticas de liberalización: el caso de Ecuador”. En *Globalización y desarrollo en América Latina*, Fander Falconí, Roldan Muradian y Marcelo Hercowitz, eds., Quito: FLACSO.
- Georgescu-Roegen, Nicholas (1989) “La ley de la entropía y el problema económico”, en Daly, Herman E. (compilador); *Economía, ecología, ética - Ensayos hacia una economía en estado estacionario*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Giljum, Stefan y Nina Eisenmenger (2004) “North-South Trade and the Distribution on Environmental Goods and Burdens: A Biophysical

- Perspective". *Journal of Environment and Development*, Vol. 13, No. 1: 73-100.
- Gratius, Susanne (2002) *El proyecto del ALCA visto desde Europa*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.
- Gudynas, Eduardo (2003) "El déficit democrático de la OMC y las responsabilidades del sur". http://www.lainsignia.org/2003/septiembre/econ_009.htm
- Keynes, John Maynard (2003). *Autosuficiencia Nacional*. Conferencia Finlay en el University College, Dublín, el 19 de Abril 1933, publicada en *Yale Review*, Vol. 22 (4), 1933. (Traducción al castellano del ILDIS-FES publicada por Ecuador Debate (CAAP), No 60, Quito.
- List, Friedrich (1955) *Sistema nacional de economía política*, Madrid: Aguilar
- Martí, José (1983 [1891]) *La Revista Ilustrada*, Nueva York; en Fernández Retamar, Roberto (compilación y prólogo), "José Martí - Nuestra América". Quito: Asociación de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe y el Instituto Ecuatoriano Cnbano de Amistad "José Martí".
- Muradian, Roldan y Joan Martínez-Alier (2001) "Trade and environment: from a Southern perspective". *Ecological Economics* 36: 281-297.
- OXFAM (2002) *Cambiar las reglas - Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. Barcelona: Intermon - OXFAM
- Polanyi, Karl ([1944] edición en castellano 1992) *La gran transformación - Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México: Fondo de Cultura Económica
- Schutz, Helmut, Stephan Moll, Stefan Bringezu (2004) *Globalisation and the Shifting of Environmental Burden. Material Trade Flows of the European Union*. Wuppertal Institute, Alemania.
- Stiglitz, Joseph E. (2002) *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Taurus

Bibliografía complementaria no citada en el texto

- Acosta, Alberto (2002) "Retos de la globalización para América Latina". Conferencia en la Jornada de Comercio Internacional: efectos en las economías del sur. Fundación "La Caixa", Barcelona, 26 de septiembre. Disponible en:
http://www.lainsignia.org/2002/diciembre/dial_007.htm

- Acosta, Alberto (2003) "Globalización o desglobalización, esa no es la cuestión". *Memorias del Encuentro de Historia y Realidad Económica y Social de Ecuador y América Latina*. Universidad de Cuenca. También disponible en www.globalizacion.org
- Alberto, Alberto (2004) "El Área de Libre Comercio de las Américas y las inversiones extranjeras - Una propuesta de seguridad "social" para los capitales transnacionales" (mimeo).
- Acosta, Alberto (2004b) "El libre comercio o la vieja práctica de quitar la escalera", en Acosta, Alberto y Eduardo Gudynas, *Libre comercio – Mitos y realidades*, Quito: ILDIS, D3E, Abya-Yala
- Bairoch, Paul (1993) *Economics and World History: Myths and Paradoxes*. Chicago: Chicago University Press.
- Ferrer, Aldo (2002) *Vivir con lo nuestro - Nosotros y la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Polaski, Sandra (2004) *NAFTA's Promise and Reality*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace
- Ponce, Javier, ed. y Alberto Acosta, coord. (2002) "Cartillas sobre el ALCA" (1 a 9). Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) / Fundación Friedrich Ebert (FES). Disponibles, conjuntamente con otras cartillas de la FES en Santiago de Chile, en: www.ildis.org
- Quijano, Aníbal (2001) "Globalización, colonialidad del poder y democracia". En *Tendencias básicas de nuestra época: globalización y democracia*. Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Sunkel, Oswaldo (1971) "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", *El Trimestre Económico*, Vol. 38, No. 150, abril-junio.
- Ugarteche, Oscar (1990) *La hegemonía en crisis - Desafíos para la economía de América Latina*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

La reflexión internacional

Dos caminos distintos: tratados de libre comercio y procesos de integración*

Eduardo Gudynas**

En los últimos años, en América Latina han proliferado las negociaciones de “tratados de libre comercio” (TLC) inspirados en el acuerdo de América del Norte, firmado por Canadá, Estados Unidos y México. La propuesta más abarcadora fue la de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que se negoció por casi una década, pero que se estancó a fines de 2003. Sin embargo, en especial Estados Unidos avanzó en el mismo camino, concretando un acuerdo con Chile, se completaron las negociaciones con países de América Central, y más recientemente se iniciaron tratativas con varias naciones andinas.

Los acuerdos propuestos y las negociaciones han generado un fuerte debate en todos los países, enfrentándose posturas sobre los beneficios y los peligros que encierran esos TLC. Esta polémica siempre encierra una dificultad en América Latina, ya que la búsqueda de la integración y la unión entre los países tiene una larga historia y está profundamente arraigada en la ciudadanía. Como las negociaciones de los TLC son muchas veces presentadas como una forma de promover la “integración” entre las naciones, se hace muy difícil cuestionarlas ya que cualquier crítica es presentada como

* El presente artículo se basa en una presentación realizada en el Foro Internacional “Alcances y riesgos del tratado de libre comercio” (Quito, 2004), donde mi participación fue posible gracias al ILDIS / Fundación F. Ebert en Ecuador. Asimismo deseo agradecer al Econ. Alberto Acosta por su apoyo al analizar la problemática regional y su amistad a lo largo de años. Finalmente, la Fundación C.S. Mott apoya mis investigaciones sobre las estrategias de desarrollo regional.

** Director de D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad - América Latina) y de CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social), en Montevideo (Uruguay). Coordinador del programa en integración regional y desarrollo sustentable iniciado por CLAES en 1991.

una traba para estrechar los vínculos entre países. También es difícil cuestionar un acuerdo que se presenta como promotor del “libre” comercio; ¿quién puede estar en contra de la libertad del comercio?

Por este tipo de razones es indispensable entonces clarificar el debate. En ese sentido, en este artículo se presentan las diferencias sustanciales que existen entre las actuales propuestas de TLC y los procesos de integración. En particular se defiende la tesis que los acuerdos de libre comercio no son un sinónimo de integración, y que bajo ciertas circunstancias pueden tener el efecto contrario de impedir una integración entre naciones. Esta discusión se presenta apelando a diversos ejemplos en América Latina, y en particular alternativas que pueden ser utilidad para los países andinos, valorando los intentos que se han realizado en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) por seguir otro camino. En las secciones siguientes, los ejemplos sobre los procesos de integración europeo se basan especialmente en Aguilar Fernández (1997), Lessa (2003), UE (2003), y en América Latina se sigue a los artículos en Arroyo Picard (2000), di Filippo y Franco (2000), López Villafañe y Di Masi (2002), Casas (2003) entre otros.

Integración y TLC: dos ideas distintas

Buena parte de la discusión actual sobre los acuerdos comerciales está dominada por los análisis económicos tradicionales, mientras que los estudios sobre los aspectos políticos quedan en un segundo plano (por ejemplo, el conocido manual de Krugman y Obstfeld, 2000, prácticamente no ofrece una “economía política” sobre bloques regionales, ni de sus aspectos políticos). Esos acuerdos tuvieron un reciente empuje a finales de la década de 1980, bajo el llamado “nuevo regionalismo” recibiendo nombres como “bloques comerciales” (trade blocks) o “acuerdos regionales de integración” (RIA – regional integration agreements), y desencadenando muchos estudios (entre los más desacadados se pueden citar a los capítulos en De Melo y Panagariya 1993; y Ethier 1998, World Bank 2000; Schiff y Winters 2003).

Sin embargo, esos acuerdos comerciales cobijan procesos muy distintos. Por lo tanto, es necesario comenzar por señalar que los tratados de libre comercio no son sinónimos de un proceso de integración. En otras palabras,

los TLC y la integración son ideas distintas. Los acuerdos más recientes se basan esencialmente en la perspectiva e instrumentos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés). En el presente trabajo, ese tipo de acuerdos es denominado como “TLC convencional” para distinguirlo de otras propuestas de vinculación entre países. Éstos poseen una serie de características básicas entre las que se destacan el mantenimiento de asimetrías comerciales y productivas, liberalización de los flujos de capital, impiden el establecimiento de coordinaciones productivas, avanzan sustancialmente en temas no-comerciales tales como las capacidades de regulación estatal, medidas de migración, etc. Es más, a pesar de presentarse como acuerdos comerciales, las cuestiones “meta-comerciales” pasan a ocupar la médula de esos convenios y generan medidas vinculantes que erosionan las capacidades del Estado-nación. Estos y otros atributos hacen que esos “TLC convencionales” mantengan y en algunos casos refuercen la competencia comercial que enfrenta a los países latinoamericanos entre sí, y aumentan la subordinación hemisférica. Estas y otras características son analizadas posteriormente con más detalle.

En cambio, un proceso de integración tiene una dimensión política, y por lo tanto posee potencialidades que no existen en un “TLC convencional”, que van más allá del plano comercial, y que además redefinen las relaciones comerciales. El ejemplo más conocido es el de la Unión Europea (UE), pero es también el objetivo que se ha propuesto el MERCOSUR. Entre los atributos de los procesos de integración se encuentran el establecimiento de una unidad comercial (por medio de un arancel externo común en una unión aduanera), coordinaciones productivas, políticas productivas comunes, libre tránsito de personas y un marco laboral regional, articulaciones en las áreas de educación, salud y seguridad social, etc. En general, esas medidas acenruán el comercio dentro del bloque y reducen las competencias internas buscando la complementación productiva. Los componentes políticos ofrecen la opción de mantener los roles del Estado-nación, y la negociación en bloque refuerza la autonomía. Más adelante se ofrecen detalles complementarios sobre estos y otros aspectos.

La Tabla 1 ofrece un resumen de algunos aspectos claves que diferencian a los “TLC convencionales” de un proceso de integración. Los primeros son esencialmente contratos comerciales donde se ofrecen aperturas y ventajas recíprocas; los segundos son procesos con contenido político.

Esta distinción no ha sido adecuadamente considerada en los análisis recientes. Además, de las impresiones mencionadas antes, en las propuestas políticas se repitió la confusión entre los acuerdos comerciales convencionales con la integración a partir de las ideas de “regionalismo abierto” promovidas por la CEPAL (1994). En su visión, el regionalismo abierto se define como un “proceso” que concilia la interdependencia basada en acuerdos de comercio preferencial y una apertura general de los mercados “impulsada básicamente por las señales del mercado”. En esa mirada, los acuerdos son funcionales a la globalización ya que las asociaciones entre países se veían como un medio para insertarse más rápidamente en los mercados globales. La propuesta cepalina tiene muchas resonancias con la idea de “regionalismo abierto” promovida a inicios de la década de 1990 por los países del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC). La CEPAL insiste en mecanismos económicos y comerciales; no se profundiza en las cuestiones políticas y el ejemplo que se invocaba en esos años era el NAFTA. Esas ideas tuvieron ciertos ecos de apoyo desde el Banco Mundial y el BID (por ejemplo, Winters 1996).

Sólo en los últimos años, la CEPAL ha comenzado a comprender que su visión del “regionalismo abierto” era incompleta, y que se debían incorporar atributos sociales, ambientales y políticos. En ese sentido, di Filippo y Franco (2000) reconocen acuerdos comerciales “tipo A” y “tipo B”, de manera de distinguir entre convenios esencialmente comerciales y otros donde se incorporan, por ejemplo, los aspectos sociales. Esta distinción tiene algunas similitudes con diferenciar entre regionalismo “renano” (o “estructuralista”) y “sajón” (o “liberal”) (Casas 2003).

**Tabla 1: TLC convencionales y procesos de integración:
resumen de sus atributos básicos**

TLC	Integración
Estático y contractual	Proceso dinámico
Comercio asimétrico	Desviación comercio intra-bloque
Temas meta-comerciales	Componente político
Primarización productiva	Articulación productiva
Erosión del Estado-nación	Supranacionalidad
Subordinación	

Asimetrías y Riesgos

A pesar del rótulo de “libre comercio”, los “TLC convencionales” en realidad no liberalizan todo el universo de mercadería y servicios, sino que establecen reglas para un comercio asimétrico, donde se mantienen niveles de protección o salvaguarda en sectores sensibles propios, mientras que se busca que la contraparte otorgue las mayores aperturas posibles.

La asimetría comercial se convierte entonces en un aspecto clave. Esta asimetría cobra varias formas y algunas de ellas son paradójales. Por ejemplo, EE.UU. exige a los países de América Latina una amplia apertura de los mercados nacionales para recibir productos manufacturados (donde estas naciones tienen menores capacidades de competir), pero mantiene protecciones y apoyos en el sector agropecuario (precisamente donde varios países latinoamericanos tienen mejores opciones exportadoras). Por lo tanto, ese “libre” comercio es profundamente asimétrico. Además, algunos aspectos ni siquiera se negocian en el marco de un “TLC convencional”, sino que son retirados de las tratativas y derivados a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Un ejemplo de esta curiosa segregación es la insistencia de Washington en sostener que el comercio de manufacturas se discute dentro de un “TLC convencional”, pero los subsidios agrícolas deben ser analizados bajo la OMC.

En ese tipo de negociaciones, los países de América Latina que enfrentan riesgos mayores ya que muchas de sus principales exportaciones (productos primarios) enfrentan diversas trabas en el acceso a mercados, deben competir contra productos similares subsidiados y están sujetas a fuertes fluctuaciones en los precios internacionales. A su vez, los altos niveles de pobreza, el endeudamiento, las escasas opciones productivas y otros factores, hacen que las naciones latinoamericanas apelen una y otra vez a profundizar su estrategia de exportadores primarios.

El equipo de CLAES ha diseñado un indicador simple que compara la vulnerabilidad de los países latinoamericanos frente a la apertura comercial propia de los “TLC convencionales” (tabla 2). El indicador se basa en reconocer que los países con una mayor exportación de *commodities* son más vulnerables, aquellos que dependen de unos pocos productos exportables son más vulnerables, otro tanto con los más endeudados, y así sucesivamente. Obsérvese que varios de los países con mayores vulnerabilidades son jus-

tamente los que han negociado, o están negociando TLC convencionales.

También existen asimetrías entre las propias naciones que negocian. Las más evidentes son los diferentes tamaños de las economías que negocian los TLC. Por ejemplo, Bustillo y Ocampo (2003) analizaron la relación entre el valor mayor y menor del PBI/per cápita dentro de la UE, que fue de 3.7 en 1980 y 4.3 en 1999; por el contrario, entre los países que negocian el ALCA las asimetrías son mayores y se incrementaron todavía más, pasando de 20.6 a 41.5 en el mismo período de tiempo. En el caso del acuerdo de Estados Unidos con las naciones centroamericanas (CAFTA), todo el PBI de América Central representa el 0.5% del de EE.UU., y el ingreso per cápita es 19 veces menor; mientras que la economía del sector agropecuario es sólo el 2% del PBI de EE.UU., en América Central promedia el 17%, ocupando más de un tercio de la fuerza laboral (McElhinny 2004).

La negociación de un “TLC convencional” tiende a “congelar” y legitimar esas asimetrías y no se ofrecen mecanismos para compensarlas. Es evidente que las asimetrías comerciales y económicas siempre estarán presentes (incluso dentro de un proceso de integración). El problema reside en que esos “TLC convencionales” las ocultan bajo el ropaje de una supuesta negociación de “libre” comercio donde la mayor liberalización comercial se da en las economías latinoamericanas. Por ejemplo, en la conocida revisión de Etier (1998) se advierte que la liberalización en el NAFTA se dio más por concesiones de México y Canadá que por Estados Unidos. En algunos casos, esas asimetrías han tenido un fuerte impacto social; es el caso de los mecanismos de protección y los períodos de transición para proteger al maíz mexicano de las importaciones subsidiadas desde EE.UU. que en realidad no funcionaron (Nadal, 2000). En el CAFTA, los gobiernos centroamericanos lograron compensaciones en acceso privilegiado al mercado de EE.UU., pero su alcance es marginal (en el caso del azúcar) o prácticamente inexistente (maíz y arroz) (McElhinny 2004). En el caso de las negociaciones del ALCA esas diferencias han estado detrás de las recientes polémicas (véase por ejemplo los artículos en Pinheiro Guimaraes (1999) sobre la posición de Brasil).

En realidad, son necesarios procesos de vinculación entre los países que contengan instrumentos específicos para manejar esas asimetrías y los riesgos de manera de amortiguar o anular los impactos negativos. Esas diferencias no pueden resolverse únicamente en el plano comercial, sino que re-

Tabla 2: Indicador de Vulnerabilidad ante los acuerdos de libre comercio. El primer puesto indica la mayor vulnerabilidad; el lugar 18, la menor vulnerabilidad. Elaborado por CLAES- D3E; versión 2003.

Puesto	País	Indicador
1	Nicaragua	0.694
2	Ecuador	0.598
3	Honduras	0.566
4	Paraguay	0.562
5	Guatemala	0.548
6	El Salvador	0.539
7	Bolivia	0.528
8	Rep. Dominicana	0.523
9	Venezuela	0.505
10	Perú	0.489
11	Panamá	0.481
12	Chile	0.456
13	Argentina	0.409
14	Colombia	0.408
15	Brasil	0.401
16	México	0.386
17	Costa Rica	0.318
18	Uruguay	0.311

quieren un debate político, en el sentido de analizarlas en el marco de estrategias de desarrollo y de los impactos sociales que están por detrás de los sectores productivos. Por ejemplo, un “TLC convencional” puede desencadenar la desaparición de un sector agrícola reducido en una nación latinoamericana, lo que no sólo significa abandonar un pequeño rubro de exportación sino que por detrás se encuentran duros impactos sobre familias rurales. Consecuentemente, se debe concluir que cuánto mayores son las asimetrías entre los países que negocian, más necesaria es la presencia de un espacio político.

Se necesitan mecanismos e instrumentos para poder manejar los conflictos y crisis comerciales y de otro tipo. Algunas disputas son esperables, pero otras no pueden ser predichas con exactitud, y por lo tanto es necesario un proceso flexible que permita sumar nuevos instrumentos tanto comerciales como de otro tipo. Eso es posible dentro de un proceso de negociación, especialmente a nivel de mercado común y bajo políticas productivas comunes. Pero no es posible dentro de un TLC. Es más, un acuerdo convencional impide generar nuevos procedimientos nacionales, como salvaguardas o tratos preferenciales, o mecanismos de desviación comercial, ya que cualquiera de ellos puede ser atacado como traba al “libre comercio”. Ese es un problema grave, y en dos aspectos: por un lado, esos impedimentos se observan en las relaciones de país a país, y aunque a ese nivel se podría llegar a un acuerdo, se cae en otra dificultad, ya que las empresas privadas pueden denunciar y acruar contra esos mecanismos.

Integración

La integración como vinculación entre naciones debe entenderse como un proceso, y por lo tanto es dinámico. Tiene lugar a partir de una negociación continúa que permite incorporar nuevos aspectos, corregir deficiencias, explorar nuevas áreas de asociación. Los “TLC convencionales” en cambio son estáticos; el tratado que lo sustenta es la meta y se convierte en el marco de referencia por largo tiempo. En efecto, el NAFTA nunca logró convertirse en el paso inicial de un proceso de negociaciones continuadas que permitieran profundizar la relación en otros planos. El caso más evidente del atributo dinámico se observa en la UE, ya que se han sumado diferentes acuerdos, uno tras otro. En el MERCOSUR también se observa un proceso secuencial, donde los pasos sustantivos se concretan en sucesivos protocolos.

Los procesos de integración otorgan mucha atención al comercio, y promueven una serie de pasos que sucesivamente contemplan un área de libre comercio, una unión aduanera, el mercado común y la unión de países. En esa agenda comercial, la situación de área de libre comercio es sólo el primer paso, y no es uno en sí mismo. Los pasos siguientes requieren indudablemente crecientes compromisos políticos y articulaciones productivas para hacerlos posibles. El marco que permite lograr ese espacio de construc-

ción política es la supranacionalidad, entendida como un marco normativo común, acordado entre los miembros de un bloque, y que obliga a cada uno de ellos por encima de sus legislaciones nacionales.

Este proceso posee una serie de aspectos que deben ser puestos en evidencia ya que permiten diferenciar todavía más a la integración de un “TLC convencional”; en las secciones siguientes se exploran algunos puntos destacados.

Dimensión participación – información

En los diferentes aspectos sobre el acceso a la información y la participación existen diferencias sustanciales. Los “TLC convencionales”, en casi todos los casos, se han negociado en secreto, donde los ciudadanos tienen un acceso limitado a la información y los canales de participación están ausentes. Las negociaciones están en manos del poder ejecutivo, usualmente a cargo de un pequeño grupo de técnicos, donde incluso la consulta entre ministerios está limitada. El poder legislativo se encuentra marginado, y la sociedad civil no es ni informada ni consultada, salvo excepciones.

Tal ha sido la situación en el NAFTA y en varios TLC regionales. Durante las tratativas del ALCA, ese hecho generó una fuerte reacción ciudadana que desembocó en que finalmente algunos países aceptaran dar a conocer los borradores de trabajo (luego de la reunión ministerial del ALCA en Québec, 2001). En el caso del NAFTA, las presiones ciudadanas al tiempo de la negociación del tratado desencadenaron la creación de “acuerdos paralelos”, instalándose comisiones de cooperación en temas ambientales y laborales que poseen algunos mecanismos de acceso a la información, aunque muy limitados (véase el caso de los debates laborales en la frontera mexicana, Bacon 2004). En el caso de los TLC actuales, el mecanismo del “cuarto de al lado” no cumple las condiciones básicas de un acceso a la información adecuado (entendible, independiente, plural, etc.).

En cambio, los procesos de integración tienen mayores canales de acceso a la información y de participación. Su propia naturaleza política obliga a consultas dentro del gobierno, con el parlamento y con la ciudadanía. En la UE existen varios mecanismos de este tipo, como el propio Parlamento Europeo, junto a otros que abren otros canales para la sociedad civil. En ese sentido, se destaca el Comité Económico Social, un órgano asesor que in-

cluye a representantes de empresarios, trabajadores y otras organizaciones ciudadanas.

En América Latina, el MERCOSUR también ofrece ejemplos. Allí opera el “Foro Consultivo Económico Social”, integrado por representantes de las centrales sindicales, cámaras empresariales y otros actores sociales claves de cada país. Este foro es un espacio de participación ciudadana, creado en 1994 y en funcionamiento efectivo desde 1996 (Klein 2000). Existe un foro de este tipo a nivel de cada país del MERCOSUR que en muchos casos tiene una composición todavía más amplia. En la Comunidad Andina se han constituido los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos. En el MERCOSUR, los encuentros de los grupos de negociación, donde efectivamente se discuten las cuestiones sectoriales, cuentan con un espacio de asistencia libre para representantes de la sociedad civil. De esta manera, el acceso a esos grupos de negociación es fluido y directo. También se ha constituido una Comisión Parlamentaria Conjunta, integrada por delegados de los parlamentos nacionales (más detalles abajo). Existen otros espacios de presencia ciudadana de reciente creación; entre ellos se destaca el Observatorio Laboral del MERCOSUR, y el Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales del MERCOSUR.

Dimensión social

Los “TLC convencionales” son indiferentes a estrategias regionales sociales, por ejemplo para atacar la pobreza o mejorar la alfabetización. Los componentes sociales no sólo son dejados de lado sino que en algunos casos atacados por la posibilidad de convertirse en barreras comerciales. En algunos casos, los “TLC convencionales” pueden tener cláusulas que impiden la aplicación de medidas sociales; por ejemplo, algunas exigencias laborales pueden ser combatidas como contrarias al libre comercio o al flujo de capitales.

En el NAFTA se crearon comisiones en temas ambientales y laborales (NACEC y NAALC respectivamente), donde su débil performance demuestra las limitaciones de esos mecanismos. Por ejemplo, la comisión en cooperación laboral no ha logrado manejar los problemas de las malas condiciones de trabajo, falta de seguridad y mala sanidad especialmente en las “maquiladoras” mexicanas que exportan hacia Estados Unidos (Bacon

2004). El problema básico de esas dos comisiones es que incluso en aquellos pocos casos donde se han determinado infracciones a las normativas laborales o ambientales, no existen mecanismos vinculantes de regulación sobre el comercio dentro del NAFTA; por ejemplo, la NACEC ha identificado casos de exportadoras que impactan el ambiente, pero no posee instrumentos que le permitan suspender esas exportaciones. La marcha del NAFTA demuestra que si bien las exportaciones mexicanas aumentaron sustancialmente, los indicadores ambientales del suelo, agua y aire muestran crecientes deterioros (por ejemplo, los desechos urbanos crecieron un 108% de 1985 a 1999, y la polución atmosférica aumentó un 97%; Gallagher 2004). Por lo tanto, el anuncio del crecimiento de las exportaciones como desencadenante de una mejor calidad social y ambiental no se cumplió.

En los procesos de integración es posible construir un espacio para considerar los temas sociales. En el caso de la UE, existen varias medidas que atienden a los trabajadores, la educación, protección al consumidor, la no discriminación, etc., en un avance al concepto de “ciudadano” de la Unión, como estatus complementario a la ciudadanía nacional. Ese nivel de ciudadanía regional está a su vez amparado por derechos esencialmente en las dimensiones clásicas.

En el caso de la CAN se ha aprobado, entre varias iniciativas, un Plan Integrado en Desarrollo Social (2004), existen “consejos consultivos” con trabajadores y empresarios, acuerdos sobre seguridad social y migraciones, etc. (Lauer 2001). Si bien tuvo lugar un amplio florecimiento en instrumentos y acuerdos, “los resultados prácticos son casi inexistentes” (Lauer 2001). En el MERCOSUR también se han aprobado varias medidas en esta materia. Entre ellas, se destacan la Declaración Sociolaboral, protocolos en educación y en cultura, un acuerdo de previsión social regional, etc. Los compromisos del MERCOSUR son comparativamente más recientes, y en algunos casos se observan avances concretos (especialmente en las cuestiones de seguridad social, educación, etc.), pero de todas maneras el documento marco sociolaboral sigue siendo por ahora una declaración.

En paralelo, desde otras instituciones que no forman parte del marco institucional central del MERCOSUR se han iniciado acciones de integración regional. El caso más destacado es la “Red de Mercociudades”, que incluye a las autoridades municipales de más de un centenar de ciudades del bloque. La importancia de esas iniciativas es que responden a procesos en

buena medida autónomos, aunque alentados por los gobiernos, y complementan otras medidas del bloque.

Dimensión productiva

Los “TLC convencionales” no ofrecen oportunidades para la coordinación productiva. Es más, pueden ser funcionales a una competencia productiva. Por ejemplo, en el caso de un TLC entre naciones andinas y EE.UU.: como los países latinoamericanos poseen estructuras productivas y exportadoras similares, terminan compitiendo por vender más o menos los mismos productos hacia EE.UU. Cualquier medida de coordinación o planificación puede ser atacada como contraria al “libre” comercio. Además, en los TLC no existen componentes sustantivos de asistencia al desarrollo y promoción productiva para las economías más pequeñas (en el caso del CAFTA, incluso se llegó a prometer asistencia para fortalecer las capacidades comerciales centroamericanas, pero finalmente esos componentes de asistencia no se concretaron; McElhinny 2004).

Los procesos de integración permiten establecer políticas productivas entre varios países, incluso acordar regímenes comunes de protección. En ese aspecto es posible avanzar en la complementación (por ejemplo, donde diferentes países se complementan entre sí a lo largo de una cadena productiva) y la coordinación (articulando la producción de bienes específicos). Este tipo de procesos, al amparo de la supranacionalidad, desembocan en el establecimiento de “políticas comunes” a nivel del conjunto de países comprometidos en la integración.

Un “TLC convencional” no posee mecanismos para generar “políticas comunes”, tanto por la ausencia de un espacio común para debatir políticas, como de un mecanismo de articulación de los sectores productivos. El caso más conocido es el de la política agropecuaria común de la UE, que si bien es fuertemente criticada en América Latina por sus subsidios, si se la examina desde el punto de vista europeo se deben reconocer aspectos positivos (asegurar ingresos mínimos a la familia rural, mantener suficiencia alimentaria, generar excedentes exportables, etc.). El MERCOSUR no ha llegado a este punto, y muchos de los actuales conflictos entre sus socios se explican precisamente por la ausencia de políticas productivas comunes.

Esta coordinación productiva requiere a su vez ciertos compromisos regionales macroeconómicos. La ausencia de esos mecanismos genera desajustes en cualquier proceso de integración (como los ha vivido el MERCOSUR con la devaluación del real a final de la década de 1990). En el caso de la UE, se ha logrado una moneda única, un banco central de la unión y un banco de inversiones

La falta de la dimensión productiva deja en claro otra seria limitación de los “TLC convencionales”, ya que presupone relaciones lineales, donde un incremento de las exportaciones desencadenaría el crecimiento económico, y éste a su vez generaría desarrollo, reduciendo la pobreza por mecanismos de difusión (chorreo). Se invoca esa idea para afirmar que los “TLC convencionales” serían indispensables para generar ese aumento de las exportaciones. Se está acumulando evidencia que el aumento de las exportaciones, incluso a importantes niveles, posee efectos de aumento en el PBI mucho más modestos, y esto a su vez no reduce la pobreza ni mejora la equidad, ya que permanecen ausentes los mecanismos activos de redistribución. Es obvio que aquella es una posición minimalista sobre el desarrollo, que padece de una fuerte ingenuidad y es altamente economocista. Por lo tanto, los “TLC convencionales” son hijos de esa miopía.

Dimensión de movilidad de factores

Los “TLC convencionales” liberalizan la movilidad del capital, redefinen el comercio en bienes y servicios, pero impiden la movilidad de los trabajadores; incluso, mantienen trabas a los viajeros comunes. Sin duda, el caso más evidente es la imposibilidad de un ciudadano mexicano de trabajar en Estados Unidos al amparo del NAFTA; no sólo esto, sino incluso las trabas para el turista común que sigue necesitando de una visa. Otros ejemplos son el acuerdo paralelo laboral del NAFTA, o las provisiones en ese sentido que se incluyeron en el TLC Chile – EE.UU.

Los procesos de integración contienen los aspectos de liberalización comercial, que se acentúan todavía más bajo las condiciones de unión aduanera o mercado común. Pero también permiten la movilidad de los trabajadores; incluso llegando a la situación del “espacio común europeo” de libre residencia y libre contratación. En el MERCOSUR, los viajeros no encuen-

tran restricciones sustanciales desde hace muchos años (pueden desplazarse de un país a otro sin visas o pasaportes, y basta el documento de identidad). La libre residencia con empleo todavía encuentra limitaciones. Existen algunas experiencias interesantes, como la libre residencia y empleo en las ciudades de frontera de Brasil y Uruguay.

Dimensión política

Tal como se indicó varias veces anteriormente, en los “TLC convencionales”, la dimensión política está ausente. Apenas se pueden contar las reuniones ministeriales o los encuentros de jefes de Estado. Las dificultades de incorporar esos aspectos políticos quedaron claramente demostradas en la Cumbre Extraordinaria de las Américas, en Monterrey (México, 2004), donde se intentó generar un compromiso sobre políticas en desarrollo, sociales y ambientales para el ALCA –un esfuerzo que no logró ningún efecto concreto.

Los “TLC convencionales” encierran además dificultad de los temas “meta-comerciales”, en el sentido de ir mucho más allá de las cuestiones clásicas sobre el comercio en mercancías, y cercenan los espacios políticos. Entre esos nuevos temas se encuentran las regulaciones sobre inversiones y flujos de capitales, los derechos de propiedad intelectual (impactando especialmente en el manejo del germoplasma y medicamentos), servicios (no sólo en sectores tradicionales como las telecomunicaciones o saneamiento, sino expandiéndose a otras áreas como educación y salud), migración, compras gubernamentales, medidas nacionales de promoción productiva, etc. Este abanico de temas termina incorporando los más diversos aspectos del desarrollo nacional, y limitan las medidas gubernamentales que se pueden ensayar. Los instrumentos básicos que aseguran ese control se basan en concepciones expandidas y abarcadoras de los “derechos” de los inversores para mover su capital, y el “trato nacional” al capital extranjero. Cualquier medida social, laboral o ambiental puede ser cuestionada en función de impedir el libre movimiento de capitales o de generar un tratamiento comercial diferenciado (existen varios análisis, como ejemplo véase IISD y WWF 2001). Las empresas extranjeras alcanzan un estatuto donde pueden accionar contra los Estados, y los propios acuerdos comerciales convencionales (inclu-

yendo los tratados de inversión) hacen que esas disputas sean dirimidas en comités de arbitraje comerciales internacionales. Por lo tanto, las capacidades del Estado-nación se ven seriamente limitadas y erosionadas; el ensayo de medidas sociales y ambientales siempre se encuentra amenazado por posibles demandas o pedidos de indemnizaciones. El debate polítrico sobre esas estrategias se desvanece y es reemplazado por los mecanismos propios de la competencia entre empresas (e.g. Gudynas 2004; Umaña 2004; Mora Jiménez 2005). Los análisis más recientes de las negociaciones del TLC con las naciones andinas advierten que “reducen aun más el papel del Estado nacional y de sus instituciones” donde se cede soberanía, pero no en instituciones supranacionales propias de los procesos de integración, sino en mecanismos privados (Umaña 2004).

En los procesos de integración, la dimensión política está presente en diversos aspectos, desde las cuestiones productivas a la seguridad regional, desde la migración a las iniciativas en infraestructura. Al existir una dimensión política necesariamente se deben instalar mecanismos y escenarios que son políticos, por lo tanto públicos y con representación de los gobiernos que negocian.

En la UE existe una frondosa institucionalidad política, que incluye un “consejo” de jefes de Estado, una “comisión” que agrupa a los ministros, el Parlamento, un tribunal de justicia, y otras instituciones mencionadas en otras secciones. El MERCOSUR ha desarrollado un amplio abanico de espacios políticos, incluyendo las regulares cumbres presidenciales, el recientemente creado Comité de Representantes Permanentes, y se ha instalado cumbres ministeriales sectoriales. En la negociación cotidiana, cada país es un voto, independientemente de su dimensión económica. En las negociaciones con otros bloques, el Protocolo de Ouro Preto (1994) estableció una identidad jurídica única para el bloque, y por lo tanto negocia como una unidad. También se conformó una “comisión parlamentaria conjunta” que es un órgano asesor y que debería permitir un vínculo más aceitado con cada uno de los parlamentos nacionales. Esta comisión debería ser el paso previo a la instalación de un “parlamento” regional, la profundización de coordinaciones entre los partidos políticos de cada uno de los países, promover la democratización de procesos (los resultados son ambiguos, e.g. Vigevani y colab. 2001).

En paralelo a esas instancias “centrales”, en la UE actúa un “comité de las regiones” que busca rebalancear los procesos otorgando mayor atención

a la situación de regiones y municipios, promoviendo el principio de subsidiariedad y opinando sobre la adjudicación de fondos de apoyo estructural (ver Lessa 2003, y el análisis de Medeiros 2004). No existe un órgano similar en el MERCOSUR.

Los procesos de integración apuntan en el plano político a la generación de una “ciudadanía regional”. Es una tarea ambiciosa, que incluso en la UE es reciente y posiblemente logre un nuevo paso con la aprobación de la Constitución Europea. En América Latina existe una ventaja en ese camino, dadas las similitudes culturales entre los países y la fuerte tradición histórica que invoca un proceso integracionista.

Seguridad, política exterior y comercio

Los “TLC convencionales” son funcionales a una visión unilateral del escenario internacional, donde un país de mayor tamaño logra ventajas en acuerdos comerciales sobre naciones más pequeñas. En América Latina ese hecho se observa con el poder que ejerce Estados Unidos en la región y en su insistencia con los “TLC convencionales”. Las sucesivas propuestas de libre comercio dependen, por un lado, de factores internos de ese país (resultado de aspectos como la búsqueda de nuevos destinos de exportación, amparar a las transnacionales en sus inversiones externas, la profundización del control sobre los países vecinos, impedir la inmigración, etc.), como de factores externos (esencialmente reacciones a la presencia europea en América Latina y a la conformación de bloques con cierta autonomía).

En esas circunstancias, Estados Unidos insiste en algunos instrumentos de control, y entre ellos el comercial, apelando a fuertes presiones para lograr sus objetivos. Los ejemplos van desde las fuertes presiones que se vivieron a lo largo del proceso de aprobación del NAFTA y la subordinación de los aspectos sociales, laborales y ambientales (e.g. Cockcroft 2001), a censurar la presencia de algunos delegados de países latinoamericanos en las rondas de negociación. Tampoco puede olvidarse que algunos empujes negociadores de EE.UU. fueron respuestas a tímidos avances en el sur (por ejemplo, lanzar las negociaciones del ALCA en 2004 el momento que el MERCOSUR vivía sus mejores días aprobando el Protocolo de Ouro Preto; o reactivar el TLC con Chile cuando ese país anunció que entraría al MERCOSUR

como miembro pleno). Muchas tensiones siguen vigentes; la administración Bush ha cuestionado directamente al MERCOSUR y en especial a Brasil por ese estado de cosas (la última ocasión fue por medio de críticas directas del representante de comercio, Roberto Zoellick en ocasión del encuentro de APEC en Chile). Las actuales propuestas de TLC bilaterales o por grupos de países, a su vez son respuestas al retiro de Washington de los espacios multilaterales, el convencimiento de la escasa "utilidad" de la OMC, la presión de algunas empresas transnacionales y la apuesta a generar sus propios acuerdos que muestren "éxitos" concretos a su público doméstico.

Estas medidas tampoco pueden ser separadas de las actuales concepciones de ese país sobre su papel en el mundo y su política de seguridad. En efecto, la "Estrategia de Seguridad Nacional" (USA, 2002) incorpora como uno de sus pilares "encender una nueva era de crecimiento económico global por medio de mercados libres y el libre comercio", incluyendo medidas como el ALCA y los TLC. Esta estrategia articula instrumentos comerciales junto a otros, en un plan de mayor envergadura, asentado en una misión de "expansión del territorio y la influencia" tal como admira el analista conservador Robert Kagan (2003).

Discusión

En los últimos tiempos se repite que "no hay opciones frente a los TLC", y que éstos son "indispensables" para la integración regional y el crecimiento económico; en tanto no existen otras oportunidades, deben ser firmados a toda costa. En este artículo se presentan una serie de consideraciones que muestran que hay muchas opciones alternativas a los "TLC convencionales", y que de hecho éstos no son sinónimos de procesos de integración regional. En el presente análisis, el propósito no es evaluar la calidad y efectividad de cada una de esas opciones, pero sí dejar en claro el amplio abanico de posibilidades. Por lo tanto, en cualquier negociación de un acuerdo comercial es necesario contar con esas y otras oportunidades.

Las negociaciones bajo el formato de un "TLC convencional" constituyen autolimitaciones sobre las posibilidades disponibles. Pero, además, se limitan también las capacidades del Estado para enfrentar los problemas derivados de esos acuerdos comerciales. Por este tipo de factores, los "TLC convencionales" acentúan la subordinación de las naciones latinoamericanas

e incluso se cae en el extremo que esos tratados impidan la integración en otras dimensiones: las medidas comerciales impiden la integración en los aspectos sociales, culturales o ambientales.

El nuevo contexto económico internacional opera en el mismo sentido puesto que América Latina mantiene un patrón productivo de baja industrialización y alta primarización. Incluso la instalación de emprendimientos manufactureros bajo acuerdos de libre comercio tiende a ser transitoria, ya que se mudan hacia sitios con costos salariales menores y mejores ventajas financieras (es el caso de pérdidas netas de maquiladoras mexicanas que migran a China). El problema se acentúa por el endeudamiento externo, débiles marcos institucionales y limitaciones políticas. De esta manera, las naciones latinoamericanas viven una situación paradójica ya que si bien poseen diversas ventajas frente a otras regiones en desarrollo (por ejemplo, en educación, niveles de consumo, potencialidad en los recursos), son desplazadas en el comercio internacional por naciones como China o India (la paradoja de una globalización donde pierden las naciones de desarrollo medio; Garrett 2004).

Por lo tanto, esas naciones “intermedias” deben aprovechar sus fortalezas y protegerse de las condicionalidades e imposiciones globales y regionales. Incluso el propio Manual del Banco Mundial sobre bloques comerciales (World Bank 2000) indica que las razones verdaderas para implantar acuerdos regionales han sido políticas, en especial para atender cuestiones de seguridad, mejorar la cooperación, y aumentar la capacidad de negociación. Es obvio que hay razones económicas, pero no son las únicas y cualquiera de los aspectos mencionados se aplica directamente a la situación latinoamericana, especialmente si se piensa que pequeñas economías negocian con Estados Unidos o la UE, primero debería lograrse coordinaciones regionales que permitan negociar en bloque. Los “TLC convencionales” limitan seriamente esa posibilidad; por ejemplo, en la negociación del CAFTA, la unidad entre las naciones centroamericanas se perdió y cada una de ellas negoció separadamente diversos aspectos del acuerdo compitiendo entre sí; el resultado fue que Guatemala reconoció que había aceptado ventajas mayores a las otorgadas por sus vecinos (McElhinny 2004).

Estos y otros aspectos indicados a lo largo de este artículo demuestran que frente a la incertidumbre de los mercados internacionales y de las relaciones entre países, los procedimientos que apuntan a una integración polí-

tica ofrecen mejores mecanismos para enfrenar y amortiguar los aspectos negativos. No pueden predecirse los impactos negativos como la caída de los precios internacionales o la pérdida de una cosecha, pero sí se pueden diseñar mecanismos para lidiar con esos problemas en los acuerdos comerciales. Esa exigencia obliga a un proceso de integración política.

Esos procesos, por cierto, contienen muchas tensiones, contradicciones y problemas. La sucesión de ejemplos que aquí se han presentado no significan que se los postule como una “solución perfecta”, e incluso la marcha de la UE ha sido cuestionada por un persistente “déficit democrático”. En el caso del MERCOSUR, si bien apunta a un mercado común, su carácter de acuerdo intergubernamental que por ahora rechaza la supranacionalidad, impide profundizar las vinculaciones entre los países y se repiten crisis comerciales más o menos cíclicas. Lo importante es que los procesos de integración son dinámicos y poseen instrumentos y procedimientos para abordar esas dificultades. Se pueden aprender de los errores y los procedimientos se pueden mejorar.

Por lo tanto, las negociaciones entre países deben permitir generar estrategias de desarrollo efectivamente orientadas a la calidad de vida de la población, así como a mantener la autonomía necesaria para hacerlo. Los “TLC convencionales” ponen en jaque la autonomía indispensable para lograr esas metas, tanto a nivel nacional como regional y se ha convertido en un problema central de las negociaciones comerciales que está pasando desapercibido. Los “TLC convencionales” permiten mantener una soberanía formal pero recortan severamente el ejercicio autónomo. La respuesta es entonces generar espacios de coordinación entre países que apunten a generar niveles efectivos de autonomía. En ese sentido, la línea de trabajo de D3E CLAES postula el concepto de “regionalismo autónomo” (Gudynas 2002), donde los procesos de integración regional, en su sentido político, son indispensables para alcanzar la autonomía necesaria para ensayar nuevas estrategias de desarrollo. Esa propuesta está basada en la articulación productiva entre regiones con similares aptitudes, la estimulación del comercio intra-bloque, la generación de políticas comunes sectoriales, establecimiento de la supranacionalidad y ampliación de los mecanismos de acceso a la información y participación ciudadana.

Sea por un camino o por otro, la coyuntura actual en América Latina demuestra que los “TLC convencionales” no son una fatalidad a la que no po-

demos escapar. En realidad, hay varios caminos disponibles, y en muchos de ellos se han realizado ensayos con distinto éxito, pero que muestran muchas opciones para buscar reconquistar la autonomía indispensable para cualquier proyecto de desarrollo alternativo. De esta manera, el sueño de la integración latinoamericana no sólo sigue vigente, sino que pasa a ser un paso indispensable para mantener la autonomía e independencia de las naciones.

Agradecimientos

Bibliografía

- Aguilar Fernández, S. (1997) *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*. Madrid, Alianza Universidad
- Arroyo Picard, A. (comp.) (2000) *Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con México*. México, RMALC
- Bacon, D. (2004) *The toxic border*. Americas Program Policy Brief; December, Interhemispheric Resource Center.
- Bustillo, I. y J. A. Ocampo (2003). *Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas*. Informes y estudios especiales, No 13, Santiago, CEPAL
- Casas, A. M. (2003) *El modelo regional andino. Enfoque de economía política internacional*. Serie Magíster Vol. 25, Quito, Universidad Andina S. Bolívar, Corporación Editora Nacional y Aby Yala
- CEPAL (1994) *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago, CEPAL
- Cockcroft, J.D. (2001) *América Latina y Estados Unidos*. México, Siglo XXI editores
- De Melo, J. y A. Panagariya (comps.) (1993) *New Dimensions in Regional Integration.*, Cambridge, Cambridge University Press
- Di Filippo, A. y R. Franco (2000) *Integración regional, desarrollo y equidad*. México, Siglo XXI y CEPAL
- Ethier, W.J. (1998) "The new regionalism". *Economic Journal* 108: 1149-1161.
- Gallagher, K.P. (2004) *Mexico, NAFTA and beyond*. Americas Program Policy Brief, September 17, Interhemispheric Resource Center.

- Garrett, G. (2004) "Globalization's missing middle". *Foreign Affairs* 83 (6): 84-96.
- Gudynas, E. (2002) "El concepto de Regionalismo Autónomo y el desarrollo sustentable en el Cono Sur", En: *Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur*, E. Gudynas, comp. Montevideo, Coscoroba; pp 177-211
- Gudynas, E. (2004) "El ALCA se marchita pero florecen los tratados de libre comercio", En: *Libre comercio: mitos y realidades*; A. Acosta y E. Gudynas, comps. Quito, ILDIS, D3E y AbyaYala; pp 233-257
- Kagan, R. (2003) *Poder y debilidad. Europa y los Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Madrid, Taurus
- Klein, W.F. (2000) *El Mercosur. Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración*. Caracas, Nueva Sociedad
- Krugman, P. R. y M. Obstfeld (2000) *Economía internacional. Teoría y política*. Madrid, McGraw Hill,
- McElhinny, V. (2004) *CAFTA: few benefits, many costs*. Americas Program Policy Brief, February 20, Interhemispheric Resource Center.
- IISD y WWF (2001) *Private rights, public problems. A guide to NAFTA's controversial chapter on investor rights*. Manitota, IISD y WWF
- Lauer, R. (2001) *Las políticas sociales en la integración regional. Estudio comparado de la UE y la CAN*. Serie Magíster Vol. 17. Quito, Universidad Andina S. Bolívar, Corporación Editora Nacional y AbyaYala
- Lessa, A.C. (2003) *A construçao da Europa. A ultima utopia das relacoes internacionais*. Brasília, Instituto Brasileiro de Relacoes Internacionais
- López Villafañe, V. y J. R. di Masi (2002) *Del TLC al Mercosur. Integración y diversidades en América Latina*. Argentina, Siglo XXI
- Medeiros, M.A. de (2004) "Unidades subnacionales e integracao europeia: o caso do mite das regioes", En: *A dimensao subnacional e as relacoes internacionais*, T. Vigevani y otros, comps.). Sao Paulo, Universidade de Sao Paulo, pp 159-177
- Mora Jiménez, H. (2005) "Los acuerdos de inversión en los tratados de libre comercio: de vuelta al AMI". En: *La economía mundial y América Latina* (J. Estay R., comp.), Buenos Aires, CLACSO, pp 283-315
- Nadal, A. (2000) *The environmental & social impacts of economic liberalization on corn production in Mexico*. Oxford, WWF y Oxfam
- Pinheiro Guimarães, S. (comp.) (1999) *ALCA e Mercosul. Riscos e oportunidades para o Brasil*. Brasília, Instituto de Pesquisa de Relacoes Interna-

- cionais, F. A. de Gusmao
- Schiff, M. y A. Winters (comps.) (2003) *Regional Integration and Development*. New York, Oxford University Press
- Umaña, G. (2004) *El juego asimétrico del comercio. El tratado de libre comercio Colombia – Estados Unidos*. Bogotá, CID, Universidad Nacional Colombia
- Unión Europea (2003) *El funcionamiento de la Unión Europea*. Bruselas, Comunidades Europeas
- United States (2002) *The national security strategy of the United States of America*. Washington, The White House
- Vigevani, T., K. P. Mariano y M. F. de Oliveira (2001) “Democracia e actores políticos no MERCOSUR”, En: *Los rostros del Mercosur* (G. de Sierra, comp.), Buenos Aires, CLACSO, pp 183-228
- World Bank (2000) *Trade Blocks*. New York, Oxford University Press
- Winters, L.A. (1996) *Regionalism versus multilateralism*. Policy Research Working Paper, No 17, World Bank.

Diez años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) Su impacto en la economía de México

Jorge A. Calderón Salazar*

Introducción**

A diez años de vigencia, el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), se ha situado en el centro de las políticas públicas de México. El tratado, además de cerrar un ciclo de políticas de ajuste estructural instrumentadas desde 1982, vino a inaugurar un nuevo proceso de desnacionalización y transnacionalización. A partir de su entrada en vigor, se han acelerado los procesos de privatización, desregulación y apertura colocando a la economía mexicana en una situación vulnerable y altamente dependiente de la dinámica de la economía estadounidense.

En el plano nacional, el TLCAN significó un cambio de ciento ochenta grados en la política exterior mexicana al ubicar como de “interés estratégico” la negociación y vigencia del TLCAN, abandonando así la política de diversificación de relaciones y dando la espalda al proceso de integración latinoamericana.

A diferencia de la Unión Europea (UE), que había incorporado a países atrasados como España, Portugal y Grecia, a partir de un trato especial que se tradujo incluso en la financiación de proyectos de infraestructura social y productiva y en una exigencia de democratización previa, el TLCAN fortaleció la política de desregulación y privatización de empresas públicas y

* Director del Instituto de Estudios de la Revolución Democrática de México; Profesor de la Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

** Una primera evaluación del TLCAN fue elaborada en el año 2000 y se reflejó en el libro “Estudios de Evaluación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, Jorge A. Calderón Salazar. Coordinador. Senado de México, LVII Legislatura, México, 2000.

otorgó un trato aparentemente de iguales que entre desiguales provocó la profundización de los problemas de México.

El TLCAN se negocia entre 1992 hasta noviembre de 1993 logrando imponer una agenda corporativa, cuya temática no sólo era coincidente sino que en diversas materias iba más allá del contenido de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994), ejerciendo una presión y adelantando resultados que Estados Unidos (E.E.UU.) estaba interesado en proyectar multilateralmente.

El TLCAN impuso importantes desventajas comerciales y productivas para México y deja fuera los requerimientos de una estrategia nacional de desarrollo:

- Dejó fuera de la negociación el tema de la movilidad de la mano de obra, permitiendo así el mantenimiento de las disparidades en materia de condiciones laborales y convirtiendo a nuestro país en exportador neto de mano de obra depreciada.
- Estableció un periodo demasiado rápido de desgravación adicional a la traumática desprotección arancelaria y cambiaría que ya había sufrido la economía con desventajas sustanciales para el reajuste de la planta productiva en general, lo que junto con las desventajas que mantiene en el acceso al financiamiento competitivo, las ventajas de la inversión extranjera y su trato como nacional, aceleraron la desnacionalización productiva sin que ello redunde en ganancias por la globalización.
- Consolidó y amplió el control de Estados Unidos sobre los mercados agropecuarios mexicanos al aceptar exportaciones libres de permiso y de aranceles desde el primer día de su entrada en vigor, convirtiendo las barreras existentes en cuotas libres de arancel que crecen un 3% anual, lo que ha sido particular y adicionalmente devastador para el grueso del campesinado mexicano productor de maíz y frijol.
- Mantuvo las bases para que Estados Unidos recurra a la normalización técnica como mecanismo de protección no arancelaria frente a la competitividad de productos mexicanos.
- Mantuvo los subsidios de Estados Unidos a sus productos agropecuarios y a la exportación.
- Estados Unidos continúa aplicando barreras no arancelarias que, en ciertos períodos, cierran el acceso a su mercado a las exportaciones agropecuarias mexicanas de fruta, vegetales y flores.

- Impidió la capitalización de la industria azucarera mexicana manteniendo cuotas restrictivas a la exportación de azúcar.
- Aumentó la regla de origen a 60% o más del costo neto de la producción automotriz, motores y autopartes, condicionando al control de Estados Unidos la expansión del mercado automotriz mexicano.
- Persisten las cuotas estadounidenses a las exportaciones textiles mexicanas;
- Obstruyó la adaptación e innovación tecnológica de la planta productiva nacional, limitando su acceso y elevando sus costos.
- Propició el control extranjero en el autotransporte, sector financiero, agroindustrias y cadenas de tiendas de autoservicio de México.
- Impuso un sistema supranacional tripartito de arbitraje obligatorio de controversias que deja en desventaja la protección de los intereses y derechos de México como importador neto de capital y tecnología.

Los acuerdos complementarios laboral y ambiental no compensaron esas desventajas. Adicionalmente, violan la soberanía nacional al imponer un mecanismo coercitivo supranacional por encima de cualquier poder constitucional mexicano. Es responsabilidad fundamental del Estado mexicano hacer valer los derechos de los trabajadores y revertir el deterioro ecológico.

Si bien el TLCAN permitió un auge en los intercambios comerciales de los tres países miembros, su impacto en términos de generación de empleos y mejoramiento salarial y condiciones sociales de vida ha sido negativo. Entre otras razones, por la alta concentración de los flujos comerciales en empresas monopólicas.

Economía mexicana y TLCAN

México mantiene un dinamismo por demás precario, desigual e inestable, aspectos que se han acentuado en los años del TLCAN. En dicho periodo se registró una profunda crisis (diciembre de 1994), considerada en su momento por el Fondo Monetario Internacional (FMI) como la primera del siglo XXI, pues reflejó la alta vulnerabilidad que la actividad especulativa deja a los países inmersos en procesos de liberalización.

La tasa media de crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) por habitante durante el TLCAN es de sólo 0.96%. Se buscaba y prometió

un crecimiento acelerado, estable y sustentable; pero ni siquiera logramos crecer. Durante este tiempo ha habido una recesión profunda (1995) y otra moderada (2001-2002). De 1982 a 2002 la tasa media de crecimiento del PIB por habitante es de sólo 0.26% anual. El saldo acumulado de crecimiento del PIB por habitante de 1982 a 2002 es de apenas 5.6%. Aunado a lo anterior, los salarios se han deprimido en más del 20% ampliando aún más la brecha salarial con EE.UU., lo que abona mayores flujos migratorios y desdice las promesas oficiales que aseguraban exactamente lo contrario.

Balanza Comercial

En los primeros diez años del TLCAN, el comercio en Norteamérica ha crecido en forma vertiginosa (117%), pasando de 289 mil millones de dólares en 1993 a 626 mil millones en 2003, siendo el comercio de México el más dinámico: del total trilateral, nuestro comercio con Estados Unidos pasó de representar el 29.4% en 1993 al 38.9% en 2003, y con Canadá del 1.4 al 2.1% (Márquez Ayala 2004).

Entre 1993 y 2003, el comercio total (importaciones y exportaciones) de México con Estados Unidos creció a una tasa media anual de 11.1% y con Canadá de 12.2%. El comercio de México con Canadá y con Estados Unidos (en particular) no sólo ha crecido explosivamente, sino que ha pasado de ser deficitario para nuestro país (-2 mil 051 millones de dólares en 1993) a superavitario (39 mil 828 millones en 2003). A ello contribuyen en parte nuestras ventas petrolíferas a esos países, las cuales eran por 4 mil 500 millones de dólares en 1993 y llegaron a 14 mil 800 millones en 2003, representando en ambos casos aproximadamente el 10% del valor de las exportaciones (Márquez Ayala 2004).

Así, las exportaciones se multiplicaron por un poco más de tres veces durante el TLCAN. Pasaron de ser, incluyendo la maquila, 51,886 millones de dólares de Estados Unidos de América (mdd) en 1993 a 160,682 mdd al finalizar el 2002. Durante el TLCAN, acumulamos un poco más de un billón de dólares¹. Estas exportaciones son en su mayoría manufacturas. En promedio durante el TLCAN, el 87.35 por ciento de las exportaciones han

1 Información Económica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México (www.inegi.gob.mx). Indicadores Macroeconómicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito

sido manufactureras (Arroyo 2003). Como era de esperarse, debido a la desgravación arancelaria pactada y cuyo costo ha significado una merma en los ingresos públicos de más de 3,000 millones de dólares anuales, el TLCAN permitió un auge en los intercambios comerciales. Durante los años del TLCAN, el comercio (importaciones y exportaciones) de México con sus contrapartes norteamericanas se triplicó (Arroyo 2003).

Balanza Comercial y Crecimiento			
Año	Balanza Comercial (promedio con maquila)	Tasa media del PIB	Déficit/cada punto PIB
1970-1981 (Déficit)	-1,1991.3	6.87%	-289.8
1982-1988(Superávit)	8,398.6	0.19%	
1989-1994(Déficit)	-9,272.2	3.90%	-2,373.5
1995-1997 (Superávit)	4,747.7	1.73%	
1998-2002 (Déficit)	-8,776.5	3.13%	-2,800.8

(Elaborado en base a información del Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México (www.inegi.gob.mx), Indicadores Macroeconómicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público www.sbcp.gob.mx y VI Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo México, septiembre de 2000. (www.presidencia.gob.mx)).

La suma de las exportaciones de maquila y petróleo crudo a Estados Unidos es el 22.5% del superávit comercial con dicho país. El segundo, tercero y quinto lugar de empresas exportadoras desde México son las tres armadoras automotrices estadounidenses que ensamblan los carros en México. El ensamble de computadoras, como las de Hewlett Packard, es el sexto exportador desde nuestro país. Exportamos muchos otros productos industriales a Estados Unidos, pero el sector manufacturero tiene en su conjunto déficit comercial³.

Además, las 300 transnacionales instaladas en México, la mayoría de ellas de origen estadounidense, presentan un alto coeficiente de importaciones, situación que las hace a menudo deficitarias. Bastaría restar las expor-

Público (www.sbcp.gob.mx) y VI Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo (www.presidencia.gob.mx).

- 2 Cálculo en base a Grupo de Trabajo Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México (INEGI), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y Banco de México. Balanza comercial. Tomado de web www.sbcp.gob.mx.
- 3 Revista Expansión número 772. México, marzo de 2000.

raciones petroleras hacia ese país por más de 8 mil millones de dólares, las cuales no tienen contrapartida para redimensionar la relación comercial; si adicionalmente sustraemos el superávit generado por la industria maquiladora de exportación, el resultado es un franco déficit comercial de México con su vecino del norte.

Empleos y planta productiva

A pesar del aumento de las exportaciones, el impacto del TLCAN en términos de generación de empleos, mejoramiento salarial y condiciones de vida ha sido nulo, entre otras razones, por la alta concentración de los flujos comerciales. La dinámica exportadora es impulsada, por un lado, por un sector de maquila cuyos componentes nacionales son menores al 3%; y por otro lado, del total de las ventas al exterior, el 80% son realizadas por 300 grandes empresas, a pesar de registrarse 40,000 empresas de exportación.

Entre 1993 y 2003, la población económicamente activa (PEA, en edad y con deseos de trabajar) aumentó 7.9 millones de personas (sin contar a las cerca de tres millones que emigraron), pero en ese lapso sólo se generaron 2.6 millones de empleos formales (asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) (Márquez Ayala 2004).

En México, hoy existen 9.4% menos puestos en el sector manufacturero que antes del TLCAN. Al contrario de lo que se esperaba, la industria manufacturera mexicana, la gran depositaria de la inversión extranjera y uno de los sectores que están ligados a las exportaciones, actualmente tiene menos empleo que antes del acuerdo. Es decir, indica que ha habido una pérdida neta de empleos manufactureros, ya que se perdieron miles de plazas de trabajo por el cierre de empresas. En este rubro la productividad aumentó 53 por ciento; así los trabajadores produjeron más por cada hora de trabajo, pero a menor costo, ya que también disminuyeron 36 por ciento los costos laborales en este rubro⁴.

Por otro lado, el efecto del TLCAN sobre la planta productiva ha sido severo. En 1993, año previo al TLCAN, la producción mexicana (PIB) sa-

4 *La Jornada*, 28 de junio de 2004

tisfacía el 84% de la oferta y demanda totales de bienes y servicios; en 2003 ya sólo lo hace en 73%, habiendo ganado ese terreno los bienes y servicios importados que, consecuentemente, pasaron de cubrir del 16 al 27%. La producción nacional creció en la década, 30 por ciento y las importaciones 148 por ciento (Márquez Ayala 2004).

El consumo interno pasó de representar el 70% de la demanda en 1993 al 60% en 2003. El consumo interno apenas aumentó 29% en la década, frente al externo, que aumentó 191%. La formación de capital fijo (inversión productiva en maquinaria, equipo y construcciones), sin embargo, sólo aumentó 33% en la década; ha permanecido en el bajo rango de 19% del PIB (debiendo ser idealmente de un 30% o más), e incluso ha disminuido en términos relativos del 16% de la demanda en 1993 al 14% en 2003. La maquinaria y los equipos que sustentaban la inversión en 1988 eran 65% de origen nacional, 50% en 1993 y ya sólo 39% en 2003 (Márquez Ayala 2004).

Los indicadores económicos, sociales y ambientales de México muestran un severo deterioro y una enorme asimetría y desventaja con respecto a nuestras contrapartes de América del Norte.

El 55.3% de los empleos nuevos generados no cumple con ninguna de las prestaciones de ley que son sólo tres: seguridad social, gratificación de Navidad y 10 días de vacaciones al año⁵. Si tomamos como universo sólo los abierta y formalmente asalariados, el 49.5% no tiene ninguna prestación⁶.

Existe hoy 9.4% (-81,418) menos empleos que antes del TLCAN⁷. Efectivamente se crean empleos en el sector punta exportador, pero menos que los que se pierden en la cadena de sus antiguos proveedores ya que ahora importan casi todos sus insumos.

La industria maquiladora de exportación es la responsable de casi la mitad de las exportaciones totales del país (45.18%) y capta el 15.8% de la inversión extranjera directa. Sin embargo, en promedio cada año del TLCAN

5 INEGI Encuestas Nacionales de Empleo 1993-2003. 1993: cuadro 66; 1995: cuadro 73, 1996-1999: cuadro 3.39; 2000: cuadro 3.65; 2001-2002: cuadro 3.39; 1º. trimestre 2003: Indicadores estratégicos de empleo y desempleo.

6 INEGI Encuestas Nacionales de Empleo 1993-2003. 1993: cuadro 72; 1995: cuadro 167; 1996-2002: cuadro 3.73; 1º. trimestre 2003: Indicadores estratégicos de empleo y desempleo.

7 INEGI. PIB manufacturero. Sistema de Cuentas Nacionales: Productividad. Empleo; Encuestas Industriales Mensuales tomadas de BIE-INEGI y www.inegi.gob.mx.

las maquiladoras crearon 59,814⁸ y debemos recordar que el país necesita cada año 1400 000 empleos.

Inversión

La inversión extranjera directa (en empresas) ascendió en la década del TLCAN a 126 mil millones de dólares, de los cuales el 68% provinieron del TLCAN (64% de Estados Unidos y 4% de Canadá), 22% de la Unión Europea, y 10% del resto del mundo. Sin embargo, estas cifras incluyen reinversión de utilidades, cuentas intercompañías e inversiones formales, pero sólo cuando dichas inversiones son informadas a las autoridades. También incluyen las importaciones de activo fijo de las maquiladoras que suelen ser inversiones volátiles (Márquez Ayala 2004).

En México, se registran alrededor de 8,326 empresas con inversión estadounidense y 63.2% de estas sociedades registran capital mayoritario (capital norteamericano promedio de 85%). Sin embargo, hemos constatado que el incremento en la inversión norteamericana ha disminuido en relación con la registrada históricamente.

Durante el TLCAN, hasta 2002, han entrado al país 152,833.5 mdd como inversión extranjera total. El promedio anual es de 16,981.5 mdd. Lo positivo es que la mayoría de esta inversión es directa, el 79.34% (121,261.8 mdd) mientras que en los 5 años previos al TLCAN sólo el 23.38% era inversión directa⁹.

En promedio, durante los 5 años previos entraron 3,870.4 mdd. de inversión directa y durante los 10 años del TLCAN este promedio se cuadruplica para llegar a 13,473.5 mdd.

La IED (inversión extranjera directa) estadounidense se concentra en el sector manufacturero (49.5%) que es el gran exportador, en servicios financieros (24.4%), y en el comercio (10.8%). Tres de las nueve grandes divisiones de la economía concentran el 85.3% de la inversión extranjera directa

8 INEGI Estadísticas Industria Maquiladora de Exportación. Tomado de BIE-INEGI (Industria maquiladora de Exportación/Indicadores anuales/Por entidad federativa/Total Nacional/Personal ocupado).

9 Fuente: Banco de México, Balanza de Pagos. Tomado de INEGI BIE. (Sector externo/balanza de pagos de México/cuenta de capital/pasivos/inversión extranjera)

realizada durante el TLCAN. Por el contrario, y a pesar del cambio en nuestra Constitución, prácticamente no ha llegado inversión extranjera al campo mexicano, sólo el 0.25% del total en el período del TLCAN¹⁰.

Dentro de las ramas manufactureras, casi la mitad de la inversión extranjera se ha concentrado en productos metálicos, maquinaria y equipo (automotriz, eléctrica, electrónica, maquinaria, etc.), donde ya es absolutamente dominante; también en la industria de productos alimenticios, bebidas y tabaco (18%), donde ha comprado y desplazado a infinidad de empresas mexicanas, y en la rama de productos químicos, petroquímicos, de hule y plásticos, con un 14% de la inversión (Márquez A. 2004).

En el sector servicios, la IED se ha concentrado fuertemente (70%) en el subsector de servicios financieros, seguros y fianzas, donde ha comprado y reconcentrado casi todo el sistema financiero (banca, afores, aseguradoras, casas de bolsa, arrendadoras, etcétera), hasta hace una década bajo total control mexicano. El capital extranjero también adquiere una presencia creciente en lo referente a servicios técnicos, profesionales y especializados (11% de la inversión en servicios) y en el ramo de restaurantes y hoteles (8%). En materia de intercambio de servicios con el exterior, el déficit se ha profundizado en la última década: los servicios no factoriales (turismo, fletes, seguros y otros) eran deficitarios en -2 mil 130 millones de dólares en 1993 y lo fueron en -4 mil 467 millones en 2003; los servicios factoriales (intereses, utilidades, regalías y otros) lo eran en -11 mil 429 millones en 1993 y lo son en -12 mil 808 millones al cierre de 2003, y eso gracias a las bajas tasas de interés prevalecientes en el mercado (Márquez A. 2004).

Cabe señalar que la IED norteamericana concentra en el centro del país (la capital y el Estado de México) y la zona norte o fronteriza (que además de la maquila incluye a Monterrey que es el otro polo industrial) el 90.15% de la inversión extranjera directa (Arroyo 2003).

México se encuentra en una situación de alta fragilidad y vulnerabilidad financiera con una deuda externa, pública y privada, de 213,037 millones de dólares y una fragilidad monetaria con altos costos fiscales, como los 75,000 millones de dólares, equivalentes al 21% del PIB, que los contribuyentes tendrán que pagar para salvar de la crisis al sistema bancario.

10 Fuente: Banco de México, Balanza de Pagos. Tomado de INEGI BIE. (Sector externo/balanza de pagos de México/cuenta de capital/pasivos/inversión extranjera). Cuadro 2 por sector económico.

La inversión de cartera ha disminuido debido a la creciente inversión directa pero su monto acumulado es aún muy grande, 80,541 millones de dólares lo que significa una enorme vulnerabilidad del país ante su posible fuga.

La apertura pactada en el TLCAN y extendida en 1995 a los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha provocado la “extranjerización” del sistema financiero, particularmente del mercado bancario, el cual es ya controlado por bancos foráneos en más del 90%. La apertura financiera, no ha reportado la mejora del servicio, en calidad, oportunidad y costo, que se prometía. Por el contrario, la banca extranjera llegó primero, a compartir nichos de mercado para el servicio de grandes corporativos y beneficiarse de los amplios márgenes de intermediación que explican, entre otras cosas, las ganancias obtenidas por instituciones financieras en plena crisis y, segundo, expandirse mediante adquisiciones y fusiones de instituciones ya existentes provocando una concentración que se orienta claramente a que tres o cuatro instituciones financieras controlen el mercado y cuyas decisiones serán tomadas en España, con el BBVA y Santander, o en Nueva York, con el Citibank.

Economía y TLCAN: Un primer balance

En los años del TLCAN, el comercio de México con Norteamérica pasó de representar 78.7% a casi el 85 por ciento, y en el caso de las exportaciones la situación es alarmante debido a que alrededor del 90 por ciento se destinan a la zona TLCAN.

México, pese al superávit comercial con Estados Unidos, tiene un déficit comercial global y se ha convertido en el país con el mayor crecimiento de importaciones en América Latina, con 310 por ciento en la última década. Según estadísticas de la Secretaría de Economía, salvo entre 1995 y 1997, el resto de la década pasada, el país compró al extranjero más de lo que exportó. De esta manera, México realiza el 44 por ciento (174 mil millones de dólares) del total de las importaciones que se registran en toda la región de América Latina¹¹.

11 *La Jornada*, 16 de abril de 2002

está bajo control, las condiciones macroeconómicas generales, incluidos los precios clave, como los salarios reales, el tipo de cambio, la tasa de interés y los precios de los activos, que ejercen una fuerte influencia en las decisiones de asignación de recursos y de inversión, han sido negativas. Ello se debe en parte a la mayor inestabilidad de la balanza de pagos y la vulnerabilidad externa asociadas a los choques comerciales y financieros, y en parte a una pérdida de autonomía de la política macroeconómica debido a la rápida liberalización y la estrecha integración a la economía estadounidense. Además, en lugar de “establecer los precios adecuados”, las llamadas fuerzas del mercado han tendido a mantener la tasa de interés y el tipo de cambio en niveles que han obstaculizado la rápida acumulación de capital y el cambio tecnológico.

Las políticas aplicadas para eliminar la inflación socavaron las variables económicas fundamentales y el ajuste de la estructura productiva debido a la evolución de la política cambiaria y financiera y las cuentas fiscales y exteriores.

Así, las políticas de estabilización basadas en el tipo de cambio sobrevaluado lograron frenar la inflación, pero no aprovechar el comercio y la IED para generar un crecimiento rápido y estable de la renta por habitante basado en una mayor acumulación de capital y en el progreso técnico.

El aumento de la renta y la disminución de la competitividad causados por el uso de un anclaje cambiario no generaron una crisis de la balanza de pagos durante el proceso de desinflación. Esto se debió a que lograron atraer entradas de capital por la vía de las privatizaciones y la venta de grandes empresas del sector privado como Banamex, Bancomer y algunos corporativos industriales, comerciales y agropecuarios. Además del aumento del poder de compra real debido a la caída de la inflación, las entradas de capital elevaron los precios de los activos financieros internos y, por lo tanto, aumentaron el valor contable de la riqueza nacional. Sin embargo, estos resultados positivos no hicieron más que abonar el terreno para la reaparición de las dificultades causadas por los grandes montos acumulados de deuda externa.

Además, el control de la inflación mediante un anclaje cambiario nominal y estable produjo una dinámica de “desindustrialización” del sector productivo nacional. Si bien una sobrevaloración del tipo de cambio ayuda a reducir el nivel de los precios de los bienes importados, también reduce el incentivo a la venta de bienes en el extranjero y permite a los importadores

extranjeros conseguir una ventaja competitiva respecto de los productores nacionales si estos últimos no logran ajustar rápidamente las estructuras de los costos y la producción locales. En México, sin embargo, las apreciaciones de los tipos de cambio reales se debieron no sólo a la rigidez de los salarios y los precios de los bienes no comerciables, sino también a las apreciaciones de los tipos de cambio. Este hecho, combinado con la apertura de los mercados internos al comercio exterior, hizo que las industrias nacionales tuvieran más dificultades para responder a la nueva estructura de precios y productividad impuesta por los mercados internacionales.

De esta manera, la nueva orientación de la política económica en el marco del TLCAN no ha logrado producir un entorno macroeconómico apropiado para la creación y expansión de la capacidad productiva y el mejoramiento de la productividad y de la competitividad internacional. Tampoco ha dado lugar a la aplicación de medidas de política económica eficaces a nivel sectorial o microeconómico como las que se emplean en el Asia Oriental (medidas diferenciadas de apoyo y protección).

Por otro lado, aunque México ha dejado cada vez más en manos de las empresas transnacionales, el cambio tecnológico y la fabricación de productos de exportación más complejos, en general la IED no se ha concentrado en sectores y tecnologías capaces de generar un crecimiento importante de la productividad y del valor añadido. Además, puesto que las empresas transnacionales que operan en sectores de productos comerciables internacionalmente utilizan una gran proporción de insumos importados, la IED por lo general tiene un impacto negativo en la balanza en cuenta corriente.

En resumen, las nuevas políticas económicas y el aumento de las entradas de IED no han logrado impulsar la formación interna de capital para transformar la composición de la producción para fabricar productos comerciables de alto valor añadido y mejorar las posibilidades de exportación.

El aumento de las entradas de capital ha permitido un persistente superávit de la balanza de capitales que han permitido cubrir el déficit comercial. Sin embargo, a la larga esto ha contribuido, a su vez, a incrementar el déficit de la balanza de servicios, no sólo por el mayor servicio de la deuda sino también por el efecto negativo de las remesas al exterior por concepto de utilidades de la IED y el pago de dividendos que se reflejan en las transacciones de las empresas extranjeras, todo lo cual origina una tendencia deficitaria en la balanza en cuenta corriente. Esto ha obligado a dirigir cons-

tanamente la política económica a conseguir importantes corrientes de financiación exterior, más que a estimular la formación interna de capital y el crecimiento de la productividad para mejorar la base productiva y acrecentar la competitividad internacional (UNCTAD 2003).

Los inversionistas extranjeros y empresas multinacionales han presionado para que las autoridades mexicanas se abran más allá de lo pactado en el TLCAN. Las áreas prioritarias de inversión norteamericana están puestas en los sectores en proceso de privatización, como el de la petroquímica, energía eléctrica, gas natural y petróleo, así como otros sectores relacionados con la infraestructura: aeropuertos, puertos, ferrocarriles, telecomunicaciones, satélites y sector financiero. A decir de los propios inversionistas norteamericanos, el gobierno mexicano ha facilitado la realización de *joint-ventures*, o alianzas estratégicas, representando hasta ahora la principal línea de negocios con México. Es decir, la inversión extranjera está llegando para adquirir las “joyas de la familia” tanto del sector privado como del público.

TLCAN y desregulación de la inversión extranjera*

México se ha insertado en una dinámica de desregulación firmando aceleradamente tratados comerciales y acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones con países europeos y latinoamericanos, además de ser uno de los principales defensores de un acuerdo multilateral de inversiones en el marco de la OMC, el cual, tomando como base el capítulo undécimo

* Este apartado se elaboró en base al “Voto Particular sobre el TLCAN”, presentado al pleno de la Cámara de Diputados de México el 10 de diciembre de 1993 por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Este documento se publicó en el libro: “Democracia, soberanía y Desarrollo Económico Nacional”. Jorge A. Calderón Salazar, coordinador. Cámara de Diputados. LV Legislatura, México 1994. Pp.375-497; particularmente, el capítulo XI, Inversiones, pp. 437-444. Adicionalmente se consultó el texto: “Los APRIS: Nulas obligaciones, pero plenas garantías y derechos a las transnacionales y grandes inversiones e imposición de serias restricciones a la conducción soberana del desarrollo nacional” de Jorge A. Calderón Salazar y Andrés Peñaloza Méndez, publicado en el libro: México en Mundo Global, Jorge A Calderón Salazar, coordinador. Fundación Friedrich Ebert, México, 2001, pp. 207-221. Otros materiales de referencia sobre la desregulación de la inversión extranjera y su impacto en los países en vía de desarrollo son: Chang, Ha-Joon y Green, Duncan. “La inversión en la OMC, una trampa del norte”. Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio y South Centre, México, D.F. 2003. Shbmid, Beat. “Libre Comercio: promesas versus realidades”. Ediciones Heinrich Böll. San Salvador, El Salvador. 2000.

del TLCAN, pretende liberalizar las inversiones mundiales otorgando máximos derechos y nulas obligaciones a las corporaciones multinacionales, así como serias restricciones a los Estados para regular su comportamiento.

En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en lo que hace a expropiación, transferencias e indemnización y teniendo como base de negociación un marco legal favorable para la inversión, el gobierno mexicano ha buscado otorgar trato preferencial al inversionista extranjero. Empero, al concederse un tratamiento especial a estas inversiones, se violan las garantías individuales de los ciudadanos mexicanos.

A continuación se exponen los aspectos más lesivos para nuestro país comprendidos en el TLCAN.

Requisitos de desempeño

Se eliminan los llamados “requisitos de desempeño”; esto es, la aplicación de medidas tendientes a regular y orientar a la inversión extranjera, la obligación de proveerse de determinado porcentaje de insumos y servicios nacionales; equilibrios comerciales o de divisas; transferir tecnología; permanencia mínima; creación de empleos; entre otros.

El Artículo 1106 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se refiere a los requisitos exigibles y no exigibles a los inversionistas y sus inversiones bajo el rítulo de requisitos de desempeño. Su ámbito de aplicación compromete no sólo a los firmantes del TLCAN, sino a las inversiones e inversionistas de cualquier país en México. El párrafo 1 habla de los requisitos que no se pueden exigir para el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación de una inversión:

- Exportar un determinado porcentaje de su producción.
- Alcanzar un determinado porcentaje de contenido nacional, es decir de partes y componentes fabricados en el país.
- Dar preferencia a bienes o servicios producidos en su territorio.
- Una balanza comercial equilibrada o favorable.
- Obligar al inversionista a no vender su producción en el país como una protección a su industria nacional, o que pueda vender en el país sólo en una medida relacionada con las divisas por exportación que esa misma inversión genere.

- Transferir tecnología, procesos productivos o conocimientos reservados, salvo cuando el requisito lo imponga un tribunal, como compensación por una violación a las leyes en materia de competencia.
- Ser proveedor exclusivo para un mercado específico regional o mundial, es decir asignarle un nicho del mercado.

El Artículo 1107 nos habla de que no se puede exigir que el personal de alta dirección sea de la nacionalidad del país anfitrión.

Trato Nacional

La esencia de las normas sobre inversiones es la obligación de dar a los inversionistas de los otros dos países en nuestro territorio un trato similar al que le damos a los inversionistas mexicanos y/o darles el tratamiento de “nación más favorecida”. Así, se habla de un trato “no discriminatorio”. Se usan dos conceptos claves que atraviesan todo el cuerpo del tratado: *Trato Nacional* entendido como “trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones” (Art. 1102, párrafo 1 del TLCAN). En los estados o provincias, se obliga a dar “un trato no menos favorable que el más favorable otorgado por ese estado o provincia, en circunstancias similares, a los inversionistas e inversiones” del país del que son parte (Art. 1102, párrafo 3 del TLCAN). *Trato de nación más favorecida*: “un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de otra Parte, o de un país que no sea Parte, en lo referente al establecimiento, adquisición...” (Art. 1103 del TLCAN).

Con el *Trato Nacional* y *Trato de Nación Más Favorecida* a empresas y corporaciones extranjeras, la aplicación, por ejemplo, de incentivos para promover y desarrollar empresas nacionales y favorecer empresas de carácter social y la micro, pequeña y mediana empresa mexicana, se hace prácticamente imposible. Ello estrecha de manera notable las capacidades de desarrollo de mecanismos de inversión conjunta entre pequeñas y medianas empresas.

La norma es el trato “no menos favorable”, es decir, que en ningún caso el trato puede ser peor que el de las empresas nacionales; por el contrario, el trato debe ser inclusive más favorable que el otorgado a un nacional. Queda abierta la posibilidad, empero, de que con el afán de atraer inversión extranjera, se establezcan convenios, programas o apoyos especiales, para que las inversiones foráneas puedan ser tratadas de mejor manera que las empresas locales. De hecho, diversas disposiciones estarían confiriendo derechos especiales y más favorables que a los nacionales.

El “trato nacional” que atraviesa el TLCAN se pretende justificar como un trato no discriminatorio. Se podría hablar de discriminación cuando se trata de iguales, pero no es el caso. Frente a empresas e inversionistas mucho más poderosos hay que buscar un trato diferenciado, hay que buscar que sus inversiones apoyen el desarrollo nacional.

En conclusión, al cancelar los requisitos de desempeño (Art. 1106 del capítulo XI del TLCAN) se renuncia a exigir transferencia de tecnología, reinversión al menos parcial de las ganancias, balanza comercial equilibrada, dar preferencia a insumos producidos en el país o un porcentaje de contenido nacional. Todas estas facultades en materia de regulación de inversiones, que de manera genérica están establecidas en los artículos 25 y 26 de la Constitución y; de manera explícita, en el 73 constitucional, fracción XXIX-F (donde se faculta al Congreso para: “expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera”) permitirían aminorar las asimetrías y apoyar el desarrollo nacional. En lugar de ello, los negociadores de los tratados se guiaron sólo por el interés de atraer inversión en montos crecientes, de ser competitivos en la atracción de dicha inversión y se cancela su regulación.

Transferencias

La libre transferencia de recursos ha sido una exigencia de las corporaciones extranjeras y con los tratados de libre comercio prácticamente desaparece toda barrera en dicho sentido. En el TLCAN, al obligarse México a permitir la libre transferencia en divisas de hecho está renunciando a la posibilidad del control de cambios. No se protege a la nación contra la volatilidad de las inversiones bursátiles.

El Artículo 1109 del TLCAN legisla que cada una de las partes debe permitir la libre transferencia de cualquier dinero relacionado con la inversión. Enlista detalladamente todo lo que se debe permitir transferir libremente. El Estado receptor debe permitir realizar transferencias en divisas de libre uso y al tipo de cambio de mercado. Sin embargo, a la vez, ninguno de los Estados debe exigir a sus nacionales con inversiones en otro país miembro del TLCAN ningún tipo de transferencias. En otras palabras, debe haber libre circulación de capitales. La prohibición expresa para imponer restricciones, va más allá que lo contenido en el Artículo 1, inciso e, del Código de Liberalización de la OCDE¹².

Todo esto es contrario al espíritu de regulación y control que tuvo nuestra legislación en la materia, y que incluso mantiene la actual Ley de Inversión Extranjera (LIE), que sustituyó la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera (LMIE).

La revisión de las restricciones establecidas a la inversión foránea tratándose de actividades reservadas al Estado o a mexicanos, así como en actividades donde se permite la inversión extranjera en forma minoritaria, o por encima del 49% previa autorización y aquéllas en que se da en forma automática y al 100%; así como, el examen de la participación foránea de acuerdo a las actividades contempladas en la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos del INEGI nos permite apreciar que hasta los años ochenta, la IED estaba destinada en lo fundamental a la actividad productiva. En cambio, con la liberalización comercial, se ha incrementado la inversión foránea en el sector financiero.

En resumen, México se compromete a través de los tratados de libre comercio a no establecer regulaciones, controles, obligaciones y códigos de conductas al capital extranjero. Con esto se establece de hecho, un código de liberalización de los movimientos de capitales, que significa cancelar facultades nacionales del control de flujos especulativos, que tanto daño han hecho a México y a otros países de Asia, América Latina y el Caribe golpeados por crisis cambiarias y bursátiles. Además, se renuncia a regular bajo criterios de sustentabilidad, desarrollo regional y social a la inversión extranjera.

12 "Los miembros evitaran introducir cualquier nueva restricción en los tipos de cambio, en los movimientos de capital o en los fondos propiedad de no residentes, y evitaran hacer más restrictivas las regnlaciones existentes".

Expropiaciones

En el Artículo 1110 del TLCAN se incluye la prohibición de expropiar, nacionalizar o tomar medidas que “directa o indirectamente” tengan efectos equivalentes; salvo, aspecto que es contemplado en nuestra legislación, por causas de utilidad pública, sobre bases no discriminatorias, con apego a un debido proceso legal y previa indemnización.

La expresión: “medidas que directa o indirectamente tengan efecto de expropiación o nacionalización”, no contemplada en nuestro marco jurídico, le permite a la empresa e inversionista extranjero demandar al gobierno mexicano o autoridades locales por medidas gubernamentales que sean consideradas, sin clarificar por quién, causal de pérdida de una inversión en operación; pero incluso se va más allá al comprender la definición de “expropiación” como la mera oportunidad de perder ganancias futuras sobre una inversión en proyecto.

Respecto a las indemnizaciones, éstas deben ser a valor de mercado inmediato anterior a la fecha de hacerse pública la expropiación, nacionalización o medida equivalente efectiva o inminente. La indemnización debe darse sin demora a valor comercial, y en caso contrario se devengarán intereses hasta la fecha de pago a una tasa comercial normal; la indemnización deberá ser liquidable y libremente transferible.

También se establece la obligación de que a más tardar en el momento de cualquier medida gubernamental deberán tomarse disposiciones adecuadas para fijar y satisfacer la indemnización; finalmente, se dispone que la legalidad de las medidas con carácter expropiatorio y de nacionalización será revisadas mediante un debido procedimiento legal.

Las garantías mencionadas, ya de por sí en extremo bondadosas para la empresa y el inversionista extranjero, son adicionadas con otras disposiciones más restrictivas. Además, el valor de mercado no debe reflejar cambio alguno por virtud de que la intención de expropiar o nacionalizar se haya conocido con anterioridad. Los criterios de evaluación incluirán, entre otros: capital invertido, valor de reemplazo, plusvalía, ingresos corrientes, prestigio y clientela (*goodwill*).

Al inversionista extranjero se le asegura el pago a precios de mercado y no a su valor catastral o fiscal, lo que es superior a lo que establece la legislación mexicana. Se protege, además, de las fluctuaciones monetarias o de-

valuaciones ya que el pago es en equivalencia a una moneda del grupo de los siete.

Hay que subrayar que un ciudadano mexicano no tiene estas ventajas. El Artículo 20 de la Ley de Expropiación establece el término de un año para indemnizar en caso de expropiación y tiene que ser en moneda nacional. Además en ninguna parte de la ley, se establece que ante la demora del pago de la indemnización se pagaran intereses. La falta de igualdad entre inversionistas extranjeros y nacionales viola nuestras garantías individuales en especial los artículos constitucionales 13, 17 y 27, este último en su fracción I de la Constitución mexicana y donde se contiene la Cláusula Calvo. Aunque se justifique esta violación a las garantías individuales con la llamada reciprocidad internacional, en el Artículo 29 de nuestro máximo ordenamiento, no se señala en ningún sentido una excepción de tal naturaleza a ellas.

La expropiación es un acto soberano de la nación, que en casos especiales como el de llenar una función social, puede realizarse, ajustándolo a la Ley de Expropiación y a la jurisprudencia citada. Si un acuerdo internacional establece lo contrario viola la Constitución.

El Artículo 25 de la Constitución otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional con el fin de lograr diversos objetivos: que sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y el régimen democrático, entre otros. Para lograr eso el Estado planeará, conducirá, coordinará, orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general.

Con las normas establecidas en los tratados comerciales, las actividades económicas exclusivas del Estado se abandonan al libre juego del mercado, con menoscabo de la seguridad y soberanía nacional; el apoyo e impulso de los sectores social y privado, tal como lo establece el mismo Artículo 25 de la Constitución, se convierten en prácticas prohibidas por el llamado *trato nacional*. Se pretende, además, que a la inversión extranjera no se le apliquen las leyes emanadas del Congreso de la Unión. También se busca cancelar facultades del Estado mexicano, establecidas en el Artículo 25 constitucional, para alentar y promover los sectores social y privado de la economía; que tienen su contraparte en el Artículo 73, fracciones XXIX-D y XXIX-E, en lo que hace a la planeación económica y a la concertación, programación, promoción y ejecución de acciones de orden económico.

Como se observa, en el TLCAN se otorga la máxima protección a intereses extranjeros, lo que significa una libertad plena a los flujos de inversiones extranjeras, entre ellas, las de carácter especulativo, sin asumir compromiso alguno con el desarrollo nacional, exigiendo, empero, plenas garantías y derechos. Muchos de los grandes inversionistas extranjeros han dado cuenta de sus pretensiones de adueñarse de activos nacionales estratégicos, relacionados a la actividad petrolera, eléctrica, telecomunicaciones, finanzas, entre otras. Violando la soberanía de México, de manera directa están presionando a nuestro país para que acelere el proceso de privatización.

Los términos acordados en el tema de movimientos de capital abonan al agravamiento de diversos problemas, lo que se traduce en una mayor inestabilidad del crecimiento económico, vulnerabilidad financiera y cambiaria, ampliación de desigualdades regionales, sectoriales y productivas, concentración de riqueza e ingreso, deterioro del medio ambiente y de las condiciones de vida y de trabajo de la población.

No hay mecanismos en el TLCAN para que la inversión extranjera sea regulada y contribuya a la modernización de la planta productiva nacional. No se puede exigir que transfiera determinada tecnología en términos favorables para el país (por ejemplo, en cuanto utilice insumos abundantes en nuestro territorio o que no agudice la dependencia de tecnologías no accesibles). A ello hay que sumar lo que se acuerda en el capítulo XVII sobre propiedad intelectual que sólo promueve su defensa sin la compensación para los países de menor desarrollo de facilitar su transferencia. De hecho, el capítulo sobre propiedad intelectual hace más difícil para México acceder a la tecnología de punta.

No contienen mecanismos para evitar que los inversionistas extranjeros agudicen el déficit de nuestra balanza comercial o puedan ser usadas especulativamente en la bolsa de valores para desestabilizar nuestra economía. La competencia por atraer inversiones foráneas, la necesidad imperiosa de ellas originada en el modelo de desarrollo en curso, llevó a nuestros negociadores a concesiones mucho más allá de lo conveniente: se renuncia a regularlas, así como a la posibilidad de imponer condiciones que las hagan jugar un papel de apoyo al desarrollo nacional.

La Constitución y la ley facultan a México a decidir libremente sobre las inversiones extranjeras. Los tratados de libre comercio, al limitar la posibilidad soberana del Estado de regular la inversión extranjera, restringen el

papel que la Constitución le marca de ser rector de la economía. Al hacer extensivas a los inversionistas extranjeros los incentivos o promociones que se den a los nacionales, se limita el margen de actuación del Estado como promotor, impulsor y apoyo de la inversión nacional. Incluso se elimina la posibilidad de políticas selectivas de tipo regional, ya que todo privilegio o incentivo que una región o estado dé a inversionistas nacionales en su territorio lo tiene que hacer extensivo a los inversionistas extranjeros.

La Constitución expresamente habla de regular la inversión extranjera y los tratados de libre comercio impiden la regulación de dicha inversión en nuestro territorio. La Constitución expresamente distingue la inversión mexicana de la extranjera y el *trato nacional* pactado en el TLCAN suprime dicha distinción. Por ello, afirmamos que lo pactado en este capítulo de inversiones y particularmente el *trato nacional* y los *requisitos de desempeño* de ambos tratados violan la Constitución ya que limitan las facultades del Congreso de la Unión para dictar leyes en la materia.

Se invierte el espíritu y la letra de la Carta Magna. Con los tratados de libre comercio se desregula la inversión extranjera como una forma de promoverla. Se promueve la inversión aunque en los hechos se renuncia a regularla, a orientarla. El respeto y aplicación del sistema legal mexicano es uno de los elementos constitutivos de la soberanía, reconocido por el derecho internacional. La independencia nacional es irrenunciable y, tal como lo establece el Artículo 133 de la Constitución mexicana, los acuerdos y tratados internacionales que no estén acordes con lo dispuesto en la Carta Magna son nulos de pleno derecho y en consecuencia no deben ser ratificados por el Senado de la República. Además, viola la denominada Cláusula Calvo que ha sido norma de la política exterior de México y prohíbe a las empresas extranjeras invocar la protección de sus gobiernos y las obliga a respetar el orden jurídico nacional. No podemos reeditar esquemas decimonónicos de carácter leonino que violenten nuestra integridad como nación soberana.

Los tratados de libre comercio riñen con el Artículo 32, último párrafo, de la Constitución Política que dispone que: "Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en los que no sea indispensable la calidad de ciudadano".

La Cláusula Calvo que el Congreso Constituyente de 1917 incorporó a plenitud, fue interpretada por el presidente Venustiano Carranza, en su se-

gundo informe de gobierno, en este sentido: “Que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran, y finalmente, que las legislaciones deben ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía.”

Migración y desigualdad social*

Los indicadores económicos, sociales y ambientales de México muestran un severo deterioro y una enorme asimetría y desventaja con respecto a nuestras contrapartes de América del Norte. El deterioro de los indicadores sociales alcanza niveles preocupantes en los rubros de nutrición, salud, vivienda y educación, donde niños, mujeres, indígenas y ancianos son los más vulnerables.

Posterior a la crisis de 1994, la sociedad mexicana se ha polarizado todavía más: 5% de la población de menores ingresos recibe sólo 5% del ingreso nacional, mientras que el 5% más rico concentra casi el 30 por ciento de la riqueza nacional.

En México, de acuerdo a la metodología de Julio Boltvítnik, existen 70 millones de pobres, de los cuales 40 millones viven en la miseria extrema. Esta realidad lacerante contrasta con el hecho de ser el país del llamado Tercer Mundo con el mayor número de multimillonarios y una de las principales naciones del orbe que registra las más elevadas concentraciones de ingreso. En 1970, la participación de los asalariados en el PIB representaba 35.7%, en la actualidad no rebasa el 29%.

Aunado a lo anterior, lejos de crearse más fuentes de trabajo, el país enfrenta hoy sus más altas tasas de desempleo y ocupación informal, lo que repercute de manera negativa, proliferando el contrabando, el mercado sub-

* Este apartado fue elaborado en base a los ensayos de Ana María Aragonés: “La relación México-Estados Unidos en la perspectiva de la migración de trabajadores en momentos de globalización” y Arturo Santamaría Gómez: “Los emigrantes, el territorio, la Nación y la política” publicados en “México en un Mundo Global”. Jorge A. Calderón Salazar, coordinador. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática y Fundación Friedrich Ebert. México. 2001 pp. 45-90.

terráneo, la subfacturación de mercancías y la evasión fiscal. Existe desinversión productiva, incluso en las ramas que se presumen fortalecidas por efecto del TLCAN, como la automotriz y maquiladora.

Hay que señalar que a pesar de las políticas anti-inmigratorias emprendidas por las autoridades estadounidenses, con un fuerte carácter xenófobo, militarista y violatorio de los derechos humanos, que provocan varios decesos al día en el Río Bravo, en el desierto o a manos de los rancheros y grupos racistas estadounidenses, los flujos migratorios se acrecientan. Anualmente, desde 1995 se deporta de Estados Unidos, en promedio, a un millón de mexicanos indocumentados, a pesar de las promesas del TLCAN y del crecimiento registrado en la economía mexicana.

La política migratoria de México afianzó su papel de policía tapón convenido soterradamente con el gobierno estadounidense. Cifras oficiales arrojan que a lo largo del sexenio de Ernesto Zedillo se deportaron de México unos 665 mil extranjeros en situación migratoria irregular y se espera que al cierre del año sean devueltos unos 136 mil indocumentados, en su mayoría centroamericanos. Este tratamiento en contra de trabajadores migrantes contrasta con el otorgado a los 819 mil registros de visitantes de negocios, quienes reciben un tratamiento especial favorable previsto en los capítulos sobre “hombres de negocios” pactados en los tratados de libre comercio.

Cabe señalar que los efectos adversos del TLCAN han sido paliados gracias a la gran cantidad de recursos que los emigrantes envían desde Estados Unidos. Según datos del Consejo Nacional de Población (Conapo), un millón de hogares recibe remesas, que en el ámbito nacional ascenderán en 2004 a 15,000 o 16,000 millones de dólares. En 1993, las remesas enviadas desde Estados Unidos sumaban 3672.71 millones de dólares. Para el año 2003, las remesas representaban 13265.55 millones de dólares.

En este contexto fue presentado el 7 de enero de 2004, el plan migratorio del presidente de Estados Unidos George Bush, el cual consiste en un programa de trabajadores temporales quienes podrían trabajar legalmente en la Unión Americana. Este plan migratorio de Bush es una extensión de la estrategia de Estados Unidos inaugurada en 1994, cuyo objetivo es que el inversionista de Estados Unidos encuentre mano de obra barata en su país de origen, una vez que el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) entró en vigor. A la luz de esa nueva estrategia se inauguró la política de sellamiento de su frontera sur para regular la entrada de trabajado-

res de acuerdo con las necesidades de la economía de ese país. De aprobarse por el Congreso norteamericano, el nuevo plan migratorio de Bush serviría para regular el mercado laboral de los inmigrantes que lograron evadir los filtros cada vez más densos en la frontera. Los trabajadores indocumentados quedarían atrapados en las redes de un mecanismo que no les garantiza seguridad laboral y que en cambio los coloca en la lista de posibles deportados. Los trabajadores en esa lista quedarían a merced de los ciclos de la economía estadounidense, concretamente de las necesidades de los empresarios que no encuentren mano de obra dispuesta para los trabajos ofrecidos.

El diseño del plan de Bush toma en cuenta los cambios de las corrientes migratorias a partir de los años 80, esto es a partir de la larga crisis económica de los países deudores, particularmente de México. En el periodo previo, el fenómeno migratorio se componía fundamentalmente de jefes de familia que cruzaban la frontera para trabajar algún tiempo y regresar con sus ahorros. Una especie de trabajadores huéspedes espontáneos. Hoy el fenómeno de la migración es más complejo y abarca a los trabajadores y a sus familias, lo que desde el punto de vista del gobierno de Estados Unidos implica grandes costos financieros y presiones por la demanda de servicios sociales. La nueva propuesta de Bush toma en cuenta esta característica, de ahí que el componente más importante de ella sea la legalización temporal de trabajadores que ya residen en ese país y no los trabajadores contratados en su país de origen, como fue el caso del programa Bracero en la época de la Segunda Guerra Mundial. Así, la propuesta no sólo trata de regular el mercado de los indocumentados sino también disminuir el costo social de la residencia de sus familias, las que también serían deportadas una vez que no encontraran respaldo para su recontractación.

Además, existe la pretensión del presidente de México, Vicente Fox de que los sistemas de seguridad social de México y de Estados Unidos puedan integrarse. El presidente Vicente Fox propone que el tiempo que los trabajadores emigrantes laboren en Estados Unidos se contabilice en los sistemas de seguridad social de los dos países. Así, el plan ofrece a la comunidad empresarial el acceso que necesita a los trabajadores inmigrantes, pero dándoles muy poco a los trabajadores; es un programa de trabajadores temporales que no permite la estabilización ni abre un camino seguro a la legalización.

A pesar de que los gobiernos de México y EE.UU. han reconocido que el flujo migratorio es un proceso económico y social que genera costos y be-

neficios en las dos sociedades (Estudio Binacional de Migración), sin embargo, hay sectores que insisten en culpar a los emigrantes de problemas propios de la sociedad estadounidense. Por tal razón, consideramos importante que se discuta porqué el tráfico de trabajadores migratorios constituye un negocio tan rentable como el narcotráfico. Los recursos que genera la migración se dan a distintos niveles. En la cadena del transporte ilegal hacia EE.UU., los traficantes de personas, conocidos como “polleros” o “coyotes”, en colusión con agentes migratorios, autoridades responsables y falsificadores de documentación oficial son los primeros beneficiados. El tráfico de migrantes mexicanos indocumentados hacia Estados Unidos genera altas ganancias al crimen organizado. Los “polleros” o “coyotes” que transportan e introducen indocumentados a Estados Unidos cobran en promedio mil 200 dólares por persona, 50 por ciento más de lo que exigían hace algunos años¹³. Pero también otros sectores han hecho de los inmigrantes un capital altamente rentable. Entre los electores estadounidenses, la bandera antiinmigrante ha resultado sumamente efectiva y con bajo costo político. Esto explica porque ciertos sectores insisten en magnificar el problema migratorio y continúa equiparando a los trabajadores internacionales con criminales o responsables de sus problemas estructurales, aunque los datos arrojados por los distintos estudios binacionales muestren lo contrario.

Es obligación del Estado mexicano apoyar decididamente a nuestros emigrantes, lo que implica insistir en acuerdos binacionales integrales, basados en el derecho internacional, con énfasis en el respeto a los derechos humanos para lograr un manejo más equilibrado y consensuado de las políticas a seguir en materia migratoria; reconocer que los trabajadores internacionales son parte del proceso de globalización económica y que esto obliga a pensar en nuevas formas de imaginar las sociedades contemporáneas.

Ante este escenario, afirmamos que las políticas parciales no permiten alcanzar acuerdos y mejores condiciones para los inmigrantes en general, por tanto, demandamos que se instale una comisión encaminada a lograr un tratado migratorio bilateral que busque defender los derechos humanos, sociales, culturales y políticos de los trabajadores internacionales con un marco legal planteado con base en normas de derecho internacional.

13 CNI en Línea, 9 de septiembre de 2001

En su momento, los negociadores mexicanos del TLCAN se rehusaron a pugnar por establecer un acuerdo migratorio en el marco del tratado. Como una mera maniobra discursiva se formuló un acuerdo laboral paralelo, el cual, como lo demuestran los hechos, ha resultado sumamente limitado. Por lo tanto, resulta indispensable que en el TLCAN se incluya lo más valioso de México: su fuerza de trabajo.

Agricultura mexicana y TLCAN

El campo mexicano se encuentra en crisis. Esta crisis se expresa en el ámbito social, en el creciente fenómeno de migración de los jóvenes del campo hacia las ciudades del país y hacia Estados Unidos con el consecuente abandono de los campos de cultivo y la reducción de la actividad sectorial. En lo económico, se manifiesta por la reducción de algunos cultivos como el del arroz, el trigo y las oleaginosas; por el incremento en las importaciones de granos alimenticios que socavan la soberanía alimentaria y, consecuentemente, por el déficit en el comercio agropecuario con el exterior; así como por la creciente importancia de las remesas de nuestros trabajadores en el exterior como sostén principal de la actividad económica en algunas regiones rurales del país.

Elemento fundamental de la gestación de esta crisis es la política de ajuste estructural cuyos pilares ha sido el ajuste fiscal, la reducción de la inversión pública, particularmente la del sector agropecuario, la privatización de empresas públicas y la apertura comercial cuya máxima expresión es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Cuando se inicia la negociación del TLCAN en 1991, Estados Unidos vislumbra la posibilidad de imponer su agenda (por lo menos en el ámbito bilateral con México). Además, tenía un doble interés: por un lado dominar el mercado agropecuario mexicano y, por otro, pretendía que este tratado sirviera de antecedente para presionar en las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio. Esto último, no lo entendimos con claridad quienes éramos diputados opositores al tratado. No comprendimos que la presión estadounidense para obtener ventajas sustantivas en materia de desregulación de inversión extranjera, privatización de empresas públicas, eliminación de aranceles y muchos factores más, era por el doble interés de su-

bordinar económicamente a México y presentar en el ámbito internacional un resultado tangible de su agenda antes de la culminación de las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio.

De lo negociado entre 1991 y 1993, Estados Unidos obtiene el compromiso de una disminución, aparentemente gradual, de los impuestos a la importación de productos agrícolas estadounidenses, introduciendo en el tratado algunas cláusulas de carácter cualitativo que tienen efectos importantes. Una de ellas impide a México, una vez concluido el período de transición, establecer cuotas o límites cuantitativos a la importación de productos, lo cual era una de las columnas vertebrales del sistema mexicano de regulación agropecuaria.

Otro elemento es la prohibición de subsidios que distorsiona la libre competencia entre los productores. Se considera, en consecuencia, que todo subsidio que interfiera con la asignación óptima de recursos en el mercado debe ser eliminado.

Paralelamente a la negociación del tratado, se realizaron las modificaciones del Artículo 27 constitucional, que significaron la eliminación, por un lado del reparto agrario como obligación de Estado y por otro, la base constitucional para la conversión de las tierras ejidales en propiedad privada mercantil, además permitió que las empresas mercantiles, por acciones, sean dueñas de importantes extensiones de tierra.

Estimo que esta reforma fue bilateralmente negociada con Estados Unidos. No quisiera caer en una visión dependendista y afirmar que la reforma fue impuesta. Desde los años treinta hay en México una vieja aspiración de su oligarquía, que incluso fue uno de los motivos para la creación del Partido Acción Nacional, respecto a la cancelación de reparto agrario, la conversión de tierras ejidales a propiedades mercantiles sujetas a embargo y el derecho de las sociedades mercantiles para ser dueñas de tierras. Se une así una aspiración conservadora interna con la visión de Estados Unidos de que la inversión en el sector agrícola, particularmente la tierra, podría ser rentable y, por tanto, sujeta a ser incorporada al tratado.

Por otro lado, en un capítulo distinto al agropecuario, que es referente a inversión aparece un conjunto de normas desregulatorias de la inversión extranjera que favorecen la transnacionalización de la agroindustria. La transnacionalización de la industria alimentaria es un fenómeno previo a 1994. Nestlé, Carnation y otras empresas ya actuaban antes de ese año, pe-

ro lo hacían bajo la norma restrictiva que establecía una distinción jurídica entre empresa mexicana y empresa extranjera. La legislación especial para las empresas extranjeras no impedía que éstas obtuvieran grandes utilidades, pero jurídicamente existía capacidad de regulación. Al otorgarse en el capítulo de inversión, el trato nacional genérico a las empresas extranjeras y prohibirse toda acción discriminatoria que afectara la igualdad de derechos entre empresas, se favorece una mayor penetración extranjera que se manifestó en la adquisición, por empresas agroindustriales y agrocomerciales estadounidenses, de plantas industriales mexicanas, tanto del sector privado, como del público, lo cual está íntimamente vinculado a la negociación del propio sector agropecuario.

Cabe señalar que en su momento sostuvimos que por lo menos los granos básicos (maíz, frijol, trigo y arroz) no debían entrar en la negociación. También, unos pocos intelectuales estadounidenses, como Karen Hansen del Instituto de Investigaciones de Políticas Agrícolas Comparadas en Minnesota, percibieron tempranamente el nexo entre el aumento de la pobreza rural, la crisis agrícola de granos básicos y el incremento de flujos migratorios (nexo comprobado por las investigaciones de Juan Manuel Sandoval del Instituto Nacional de Antropología e Historia, entre otros)

Pese a ello, los estadounidenses, con enormes excedentes de maíz y trigo, incorporaron los granos básicos en el capítulo agrícola. A pesar de muchas voces que se alzaron para que durante la negociación se incorporara un capítulo sobre derechos sociales, laborales y humanos de los emigrantes, fue tajante la negativa del lado mexicano y del estadounidense en ese sentido.

El presupuesto de la Federación para 2003 asignó recursos para el campo por 41,783 millones de pesos. Estos raquíuticos fondos asignados al campo mexicano, en un contexto en que el Congreso de Estados Unidos con la Farm Bill 2002-07 aumentó los subsidios agrícolas de ese país en 51,000 millones de dólares, representa la "crónica de una muerte anunciada para cientos de miles de productores agropecuarios de México". Es imposible competir con arancel cero contra las importaciones agrícolas de la Unión Americana con un magro presupuesto de 3,869 millones de dólares versus subsidios globales a los productores estadounidenses del orden de 98,900 millones de dólares anuales. Si a esto añadimos que el 1° de enero de 2003 se aplicó la radical eliminación de casi todos los aranceles agrícolas con EE.UU. y Canadá, la perspectiva es realmente preocupante.

En los 10 años del TLCAN, el comercio exterior agrícola acumula un déficit de -7 mil 790 millones de dólares y va en ascenso, el comercio pecuario acumula, por el contrario, un superávit de 1 mil 103 millones, y el de productos procesados (agroindustriales) acumula un déficit de -10 mil 243 millones. Así, la suma total del sector agroalimentario presenta un déficit acumulado, en los 10 años, de -16 mil 930 millones de dólares (Márquez A. 2004).

Así, es previsible que continúe la pérdida de empleos agropecuarios y se cancele toda posibilidad de proteger la producción de básicos ante amenazas externas. Mientras el campo genera cerca de 7 millones de empleos y participa con 5 por ciento del PIB nacional, la inversión acumulada directa a partir de la puesta en marcha del TLCAN es solamente de 0.25 por ciento del total nacional; el gasto público para este rubro se redujo 53 por ciento en términos reales de 1990 al presente año y el crédito se contrajo en cerca del 80 por ciento.

Estas cifras contrastan la importancia del sector y el débil apoyo que ha recibido. Las condiciones del campo se han agravado, su viabilidad está en juego en el corto plazo, por lo cual la oportunidad y suficiencia de los recursos en este momento resulta clave.

A diez años de su entrada en vigor podemos afirmar que:

- El TLCAN está perjudicando a la gran mayoría de los productores del campo, toda vez que los precios internacionales de mercado, que tienden a la baja, están sirviendo de referencia para la fijación de los precios de la producción en México, mientras que los costos de los insumos crecen cada vez más y en este caso no se emplea la referencia de los precios internacionales.
- La importación indiscriminada de granos, de leche de vaca descremada en polvo, carne de res, carne de pollo y de cerdo, así como de otros alimentos, sólo está beneficiando a algunos sectores de la industria y a importadores, que no trasladan dicho beneficio a los consumidores finales.
- En el caso de varios granos como el maíz y el trigo, así como en el de otros productos del campo, no se cobran aranceles; es decir, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no ingresa los impuestos que, por concepto de importación deben pagar ciertos productos, en el marco de lo acordado en el TLCAN.

- El comercio exterior de México ha crecido durante los últimos años en forma vertiginosa, sobre todo en el periodo que comprende el TLCAN. Este dinamismo ha tenido un profundo y negativo impacto sobre la población que depende de estas actividades ya que el mal manejo que ha hecho el Gobierno Federal de los instrumentos que contemplaba el TLCAN para dosificar el acceso de las importaciones a nuestro mercado ha ocasionado que sean los precios internacionales de estos productos —la mayoría de las veces distorsionados por los subsidios y apoyos que reciben de parte de sus gobiernos— los que rijan en el mercado interno, sin que de manera paralela y equivalente sean aplicados dichos apoyos por nuestro gobierno, y sin que éste, emplee los esquemas y las facultades que cualquier acuerdo comercial ofrece a sus integrantes¹⁴.

Por otra parte, existe un nexo entre la supervivencia en ciertas comunidades de la pequeña producción mercantil agrícola y las transferencias de emigrantes residentes en Estados Unidos a familias del mundo rural mexicano. Además, los empleos subsidiarios y complementarios del mundo urbano, en parte subsidian a la agricultura de baja rentabilidad en ciertas regiones del país.

El gobierno mexicano decidió en forma unilateral no cobrar los aranceles, que aunque reducidos eran sustanciales, a la importación de granos, oleaginosas e incluso de productos cárnicos (carne de res, puerco, lácteos y huevo), a pesar de que en el tratado se establece una curva de disminución gradual de ellos de 1994 a 2003. Además, la reiterada promesa de un incremento a los subsidios y estímulos fue incumplida. En realidad, desde 1994 se aplica una radical desgravación por decisión unilateral.

Consideramos que esta decisión del gobierno mexicano fue parte de una negociación no formal para que, a cambio de ella, Estados Unidos flexibilizara el acceso de las exportaciones industriales mexicanas. De esta manera, México otorgaba de facto una concesión fundamental que se ha repetido a lo largo de estos diez años.

Durante la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte la crisis de la agricultura mexicana se ha profundizado. Las expectativas

14 Bautista, Enrique, "Los tratados de libre comercio y la agricultura mexicana", en Jorge A. Calderón Salazar (coordinador), *Estudios de Evaluación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, crítica y propuestas*, Área Internacional Grupo Parlamentario del PRD Senado de la República, México, 2000 p. 148.

creadas en torno del Tratado por el gobierno, así como los beneficios prometidos por sus impulsores de dentro y de fuera de nuestro país, no se han concretado. Este incumplimiento de beneficios no es circunstancial ni aleatorio, tampoco es sorprendente o inesperado. Es el resultado lógico, esperado y previsible del tratado negociado y de una política agropecuaria lesiva al campo mexicano y a sus productores, sobre todo si consideramos que para Estados Unidos, México es un mercado lucrativo y en expansión sobre todo en granos, oleaginosas, cárnicos y frutas de clima templado (Bautista 2000: 145).

De esta forma, una conjunción de pésima negociación comercial en el TLCAN y una inadecuada política macroeconómica, agropecuaria y financiera han postrado a nuestra agricultura y a nuestros agricultores, tanto campesinos como pequeños propietarios. Ciertamente la crisis agropecuaria se inició antes de 1994 pero se profundizó por el TLCAN.

Los resultados del TLCAN hasta el momento evidencian que Estados Unidos es el gran ganador en la relación comercial con México, gracias a un crecimiento sustancial de sus exportaciones a México y Canadá, las cuales crecieron de 7.4 mil millones de dólares en el promedio anual de 1989/93 a 11.3 entre 1994 y 1998, para alcanzar 12.7 en 1999. Pero también las importaciones de Estados Unidos de sus socios del TLCAN crecieron de 6.2 en 1989/93 a 10.5 en 1994/98 y 12.8 mil millones de dólares en 1999, con ello el superávit comercial de ese país, se redujo de 1.2 mil millones a 95,717 de dólares en el periodo mencionado, principalmente debido a las presiones de los exportadores de Canadá que ganaron terreno importante en productos como el jitomate (Bautista 2000: 145).

Asimismo, el comercio entre México y Estados Unidos también creció a tasas aceleradas. Entre 1994 y 1999 se registró una tasa media anual de crecimiento (tmac) de 3.7% en las importaciones desde Estados Unidos frente a una TMCA de 5.7% en los años previos al TLCAN. Las exportaciones de México crecieron 9.2% durante el periodo de operación del TLCAN, frente a 3.5% en los años previos. No obstante, a pesar de un comercio muy dinámico con Estados Unidos, México mantiene un déficit comercial de más de mil millones de dólares en el promedio anual durante la vigencia del TLCAN con su principal socio comercial (Bautista 2000:145). Comparativamente, México es el tercer mercado en importancia para los Estados Unidos después de Canadá y Japón, en tanto que Estados Unidos es el mercado más importante para México (Bautista 2000:145)

Por todo lo anterior, es justa la actual postura de las organizaciones campesinas mexicanas que protestan por la desgravación radical establecida en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Antes, ésta era unilateral; a partir de 2003 se hizo obligatoria.

Hubo, en los primeros años de la aplicación del TLCAN, insensibilidad y falta de comprensión adecuada en muchos agricultores y ganaderos del significado real de lo que estaba instrumentándose a partir de 1994. Muchos percibieron lo que sucedía como decisiones circunstanciales, como hechos fortuitos, producto de la mala voluntad de algunos funcionarios del gobierno. En consecuencia, hubo una subestimación grave del problema.

Hasta el año 2008 es posible aplicar un modesto arancel al maíz, frijol, huevo y azúcar. Sin embargo, el gobierno de Vicente Fox ha tomado la decisión de continuar con la misma política. Lo hecho durante 2000, 2001 y 2002 lo demuestra. Inclusive funcionarios federales han expresado que seguirán sin cobrar el impuesto a la importación que teóricamente México todavía puede aplicar.

Ciertas naciones han logrado mantener un índice de producción per cápita razonable a través del incremento de la productividad. Desgraciadamente, este no es el caso de nuestro país. México producía 29 millones 640 mil toneladas de granos en 1985, 28 millones en 1994 y el año 2000 produjo 29 millones 200 mil toneladas. Paralelamente, de 1980 al 2000, la población se incrementa en 36 millones de habitantes. La producción de los diez granos básicos (arroz, frijol, maíz, trigo, ajonjolí, cártamo, algodón, soya, cebada y sorgo) no se ha incrementado en los últimos 15 años. Existe un estancamiento sustancial en la producción agrícola, particularmente de granos.

Si observamos solamente la producción de maíz, frijol, trigo y arroz, la crisis es aún más nítida: en 1994 se producían 24 millones 124 mil toneladas, mientras que en el año 2000 se produjeron 22 millones 289 mil toneladas. Esto se refleja también en la superficie sembrada. En el año 1985 era de 15 millones 500 mil hectáreas, en 1994 fue de 14 millones 900 mil hectáreas y en el 2000 fueron 14 millones 236 mil hectáreas.

En 1994, la producción de maíz era de 18 millones 235 mil toneladas. En el año 2000 la producción fue de 17 millones 556 mil toneladas. Frente al estancamiento de la producción y el incremento de la demanda por el efecto demográfico, la importación legalmente registrada de maíz aumenta

de 2 millones 160 mil toneladas en 1994 a 5 millones 326 mil toneladas en el año 2000. Son cifras registradas legalmente, ya que los estadounidenses tienen cada año cifras superiores de exportación a las cifras mexicanas de importación registrada en casi todos los rubros (maíz, trigo, arroz, sorgo, soya, carne de res, carne de puerco, etc.). Siempre la estadística estadounidense es superior a la mexicana en cuanto a los componentes, lo que significa que además de no pagar arancel, existen los fenómenos del contrabando y el no registro de importaciones.

El caso del trigo también es dramático: 4 millones 150 mil toneladas producidas en 1994 contra 3 millones 493 toneladas en el año 2000. Esto también se refleja en una importación de trigo de 1 millón 413 mil toneladas en 1994 y una importación triguera en el año 2000 de 2 millones 784 mil toneladas.

Las actuales importaciones no solamente están creciendo para complementar la producción decreciente sino que en ciertos casos tienen un carácter especulativo y provocan la imposibilidad de vender la producción nacional debido al diferencial de precios. El resultado global de ello es que hoy aproximadamente el 30 por ciento del consumo alimentario del país es cubierto con alimentos provenientes del exterior, principalmente de Estados Unidos.

El impacto del TLCAN ha sido diferente por producto. El Departamento de Agricultura de Estados Unidos (U.S. Department of Agriculture) estima que las exportaciones estadounidenses a México de productos lácteos, carne bovina, manzana y pera son 15% mayor que lo hubieran sido sin el tratado. En el caso de las exportaciones de carne porcina el efecto se estima entre el 5 a 10%. A la vez, Estados Unidos aprovechó las ventajas que le da el TLCAN para aumentar sus exportaciones de maíz y algodón a México.

Mientras que los beneficios del TLCAN para México están distorsionados por fenómenos como la devaluación del peso en 1994 y la posterior crisis económica, o las prolongadas sequías, así como por las disputas en el comercio que, como en los casos del jitomate y la manzana, llegan a acuerdos sobre precios mínimos que moderan el efecto de la liberalización, la participación de las importaciones desde México en el total de las importaciones de EE.UU. se ubican en niveles reducidos aunque con una muy ligera tendencia a crecer en 1998 y 1999.

Estados Unidos está captando una porción cada vez mayor del mercado mexicano al desplazar a otros países competidores, gracias a los beneficios

en la reducción de los aranceles y su agresiva política de fomentar las exportaciones a través de programas de apoyo y de crédito, aumentando su participación en las importaciones mexicanas sobre todo en productos cárnicos, carnes preparadas, frutas y hortalizas, azúcar y edulcorantes y arroz y mantiene su tradicional posición predominante en maíz y sorgo, donde cubre prácticamente el 100% de las importaciones mexicanas y, en soya y harina de soya con una aportación de más del 90%.

Aunque las importaciones estadounidenses de hortalizas mexicanas, en términos absolutos, también crecen, otros países como Canadá, Holanda y España se caracterizan por un dinamismo que rebasa al de México, de tal suerte que la participación relativa de México en las importaciones estadounidenses decrece.

En resumen, la importancia de Estados Unidos como destino de las exportaciones mexicanas no solamente es apabullante, también es quien ha sabido aprovechar mejor al TLCAN al desplazar a un gran número de competidores del mercado mexicano. Esta situación permite concluir que la dependencia de México hacia Estados Unidos en la cuestión alimenticia se ha profundizado con el TLCAN, vulnerando aún más la soberanía alimentaria del país (Bautista 2000:146).

La situación de los exportadores mexicanos es completamente distinta, a más de tener escasa importancia en el mercado norteamericano, por el TLCAN deben enfrentar una mayor competencia con otros países pues al reducirse la protección de los granos y oleaginosas se debilitó aún más la competitividad de la agricultura mexicana. La producción de granos básicos y oleaginosas ha perdido dramáticamente con el TLCAN. En particular, el maíz junto con el frijol, son los perdedores netos de la negociación del TLCAN en la agricultura (Bautista 2000:147).

Conclusiones*

Para promover los intereses de la población mexicana en niveles de ingreso y coeficientes de ahorro e inversión, capaces de sostener un proceso de de-

* Este apartado incluye propuestas contenidas en el documento: "Respuesta social a la agenda corporativa", elaborado en 2002 por una coalición de organizaciones civiles del Continente

sarrollo en la economía global, lo primario es la construcción de una capacidad productiva, organizativa y negociadora nacional para actuar efectivamente en el entorno global y balancear las perspectivas de los intereses de las naciones con las que interactuamos.

Consecuentemente, proponemos los lineamientos siguientes para desarrollar este planteamiento:

- Renegociación del texto del TLC para equilibrar las desventajas impuestas a las bases productivas de México descritas antes y referéndum de cualquier acuerdo antes de su suscripción y ratificación constitucional.
- Mantenimiento de un tipo de cambio en equilibrio que no distorsione el intercambio comercial y financiero internacional en contra de la base productiva y el empleo en México y que impida las devaluaciones traumáticas.
- Actualización y modernización del marco legislativo e institucional del Estado mexicano para contar con una representatividad nacional auténtica en las negociaciones comerciales internacionales, para la aplicación de impuestos y aranceles compensatorios de las disposiciones antimonopólicas que equilibren la capacidad institucional de nuestras contrapartes comerciales.
- Realizar evaluaciones públicas sobre los impactos del TLCAN, guiados por el objetivo común de encontrar mecanismos complementarios que protejan la planta productiva, los derechos laborales y el medio ambiente, y de propiciar la renegociación de algunos aspectos de este tratado, particularmente del capítulo agrícola y de las normas sobre regulación de inversiones con objeto de establecer mecanismos equilibrados y justos, que reconozcan asimetrías. Se deben eliminar barreras neoproteccionistas instrumentadas por autoridades de EE.UU., como ha sucedido respecto al acceso de camiones y diversas frutas y verduras mexicanas a su territorio.

Americano denominada Alianza Social Continental; publicado en el libro: "Área de Libre Comercio de las Américas. Análisis y alternativas" Jorge A. Calderón y Alberto Arroyo, coordinadores, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática y Fundación Friedrich Ebert, México, 2002. Además, una versión preliminar de estas ideas fue expuesta en el libro de Jorge A. Calderón Salazar "México y el nuevo Orden Internacional". Senado de México, México 2000, particularmente en el capítulo V Relaciones México - Estados Unidos, pp. 185-258.

- Incorporación definitiva de los órganos legislativos en materia de negociación, seguimiento y ratificación de los acuerdos comerciales y de inversión.
- Revisión del capítulo XI del TLCAN que otorga el Trato Nacional e impide la fijación de “requisitos de desempeño”, ya que ello limita las posibilidades de instrumentar políticas de fomento económico, de desarrollo industrial y regional vinculadas a la regulación de la inversión extranjera.
- Revisión de las normas aplicables al comercio de cereales, oleaginosas, lácteos y carnes para establecer normas de comercio justo que permitan el bienestar de los productores mexicanos y los proteja de subsidios externos, permitiendo una competencia equilibrada.
- Los trabajadores internacionales son parte del proceso de globalización económica, lo que obliga a intensificar acciones en defensa de su integridad, identidad y cultura. No aceptamos que los migrantes mexicanos sigan siendo tratados como intrusos en sociedades a las que han contribuido de manera fundamental. Es necesario promover y defender los derechos humanos, sociales, culturales y políticos de trabajadores mexicanos internacionales y sus familias. Demandamos garantizar plenamente los derechos políticos, como el voto cuantificable en México, de los mexicanos que viven en el exterior, a fin de construir en nuestra nación una democracia sin sectores excluidos.
- Es ineludible incorporar el tema migratorio en el marco del TLCAN. Debe replantearse la relación que sobre la materia tenemos con EE.UU. y con otras naciones, con objeto de garantizar la tolerancia hacia la diversidad y la aplicación plena de los convenios internacionales sobre migrantes, poniendo término al clima de violencia, racismo y xenofobia existente en la frontera y en diversas regiones.
- La inversión extranjera debe ser regulada por el Estado precisamente para que juegue un papel positivo en el desarrollo nacional. Sin embargo, regulación no quiere decir trabas burocráticas, tampoco proteccionismo de ineficiencias y falta de calidad, quiere decir orientar, incentivar, crear condiciones para que haya ganancias razonables que a la vez cooperen con el desarrollo nacional. Deben plantearse mecanismos para que la inversión extranjera tenga un efecto de arrastre sobre el resto de la economía con la consiguiente generación de empleos indirectos. No proponemos mecanismos proteccionistas de ineficiencias al obligar a inversionistas a comprar en el país lo que sea más caro o de menor calidad, pe-

ro deben buscarse mecanismos o incentivos para que en los hechos se surtan en proporciones crecientes en el país receptor. Un mecanismo, entre otros, pueden ser reglas de origen con contenido nacional y no solamente regional como estipula el TLCAN. Deben canalizarse prioritariamente a sectores productivos y no a la especulación bursátil.

- La inversión extranjera orientada y regulada puede ser un instrumento para ir disminuyendo las asimetrías existentes entre los países. Pero para ello es necesario que las inversiones extranjeras jueguen un papel activo en la creación de las condiciones macroeconómicas favorables y no reciban únicamente sus frutos. Al menos deben asociarse al capital nacional y transferir tecnología. Un esquema atractivo es coinversiones en que el inversionista extranjero ponga tecnología y la transfiera y ello se contabilice como capital aportado.
- Las políticas de regulación de inversión extranjera no bastan para disminuir las asimetrías existentes entre los países firmantes del TLCAN. Son necesarios acuerdos sobre fondos de fomento así como fondos compensatorios para los sectores y regiones más afectados por la reestructuración y el ajuste. Además es necesario resolver de raíz el problema de la deuda externa, lo que liberaría fondos propios para fomentar el desarrollo nacional y disminuir las asimetrías.
- Todo ello implica no otorgar *trato nacional*. No se puede tratar como iguales a quienes no son iguales. El atraer inversión extranjera como complemento de la nacional, supone lograr alianzas internacionales entre los países en desarrollo para evitar una competencia desleal por las inversiones. A la vez, crear un nuevo contexto mundial que comprenda que la salida es global, que el mundo industrializado no superará sus problemas si no colabora con la elevación y desarrollo integral de su contraparte. Ello no es una utopía irrealizable. Junto con las tendencias neoliberales en el mundo subsisten tendencias en esta dirección. La integración europea parte de este supuesto dentro de su propio bloque. Todo lo anterior es viable, pero supone otro modelo de desarrollo distinto al neoliberal. Ciertamente supone crear condiciones de menor dependencia de dicha inversión. Debemos buscar un modelo de desarrollo viable en el contexto mundial en el que la inversión extranjera sea un complemento del esfuerzo nacional y no una necesidad angustiosa para evitar crisis mayores. No es fácil alcanzarlo, pero un modelo de desarro-

llo con distribución del ingreso y democracia irá creando la fuerza necesaria para triunfar.

- La renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN, es una tarea de enorme trascendencia para recuperar la soberanía alimentaria y defender el interés de la nación; sin embargo, es importante tener conciencia de que constituye un proceso largo ya que requiere el consenso de Estados Unidos de América. En el corto plazo, apoyados en la ley de comercio exterior de México y en las disposiciones del tratado mundial de comercio que prohíben las prácticas desleales de comercio practicadas por EE.UU. para promover sus exportaciones agrícolas se requiere establecer salvaguardas y aranceles compensatorios a la importación de granos proveniente de ese país. Por otra parte, es imperativo que se haga efectiva la disposición establecida en la Ley de desarrollo rural sustentable a fin de que auténticos representantes de los agricultores participen en los comités que deciden los cupos de importación. Otra vía de protección de nuestra agricultura sería que amparados en el capítulo octavo del TLC, particularmente en el artículo 801, párrafos 3º. y 4º., se establezcan salvaguardas a un conjunto de productos agropecuarios para aumentar los impuestos a la importación, regresando su nivel al existente antes de entrar en vigor el TLCAN.
- Por razones de interés nacional y preservación de la paz pública, es imperativo que el Congreso de la Unión de México aumente el presupuesto del sector agropecuario, particularmente incrementando la inversión pública en desarrollo rural, en infraestructura hidro-agrícola y los recursos para comercialización, Procampo, Alianza para el Campo y los créditos canalizados a través de la nueva financiera rural y otros programas. Para financiar el aumento del gasto público estimo necesario realizar una profunda reforma fiscal integral y combatir la evasión fiscal a fin de disponer de recursos públicos que permitan incrementar significativamente la inversión pública en desarrollo rural y los subsidios al campo. Sólo así, se logrará a mediano plazo la meta de equiparar los apoyos en México con los existentes en Estados Unidos y en Canadá. En un estudio elaborado en el año 2002 denominado: "Hacia una política hacendaria de Estado", un grupo de investigadores en la UNAM, la Fundación Colosio y el Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, encontramos que es técnicamente viable incrementar la recaudación de

un modesto 4 por ciento del PIB, alrededor de 270 mil millones de pesos. Esta es una cifra clave para la agricultura mexicana. Duplicar la inversión pública en infraestructura, apoyos a la comercialización, insumos, créditos, reconversión productiva, tecnología, con reglas que ayuden a los pequeños y medianos productores, puede tener un efecto multiplicador de enorme importancia. En consecuencia, la inversión pública y los apoyos a comercialización y PROCAMPO tendrían un efecto para el mundo rural. Si la sociedad civil lograra construir candados anticorrupción y anticorporativismo para esos fondos y subsidios, el efecto de una inversión pública que pasaría de 41 a 90 mil millones de pesos sería profundo.

- Considerando la posibilidad de un modesto incremento en la recaudación de 4 por ciento del PIB, vía combate a la evasión fiscal, se podría destinar el 20 por ciento de esta cifra al sector agropecuario lo que tendría un gran impacto aún en la hipótesis de que no se lograra la renegociación del TLCAN en el corto plazo.
- Es conveniente retomar el espíritu de Sao Paulo surgido del XI periodo de sesiones de la UNCTAD: El mejoramiento de la coherencia entre las actividades nacionales e internacionales y entre los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales es fundamental para consolidar la gobernabilidad económica mundial. Es importante crear sinergias positivas entre el comercio y las finanzas y determinar el modo de vincular esas actividades con el desarrollo. En particular, debería prestarse atención al mejoramiento de las corrientes internacionales de capital para el desarrollo, entre otras cosas, utilizando mecanismos financieros innovadores, así como a hacer frente al problema de la inestabilidad de los mercados de capital internacionales. Las medidas para lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo en los países en desarrollo deberían también ser objeto de un profundo examen y de medidas adecuadas.

La integración más positiva de los países en desarrollo y de los países con economías en transición en los flujos comerciales internacionales y en el sistema comercial multilateral depende también de la adopción de políticas internas para poder acceder a sectores que incorporan la innovación y que se expanden más dinámicamente. Para lograr esos resultados, los países deben tener la capacidad de estudiar las distintas opciones y mantener el espacio

necesario para las políticas a fin de alcanzar el equilibrio idóneo entre los distintos enfoques de sus estrategias nacionales de desarrollo.

El proceso de desarrollo requiere un aumento de la participación de todas las fuerzas sociales y políticas en la creación de consensos. Aunque el desarrollo es responsabilidad primordial de cada país, los esfuerzos realizados en los países deben verse facilitados y complementados por un entorno internacional favorable, basado en reglas acordadas y aplicadas multilateralmente. En las políticas de desarrollo se debe tener en cuenta la importancia de las fuerzas del mercado -en un entorno empresarial favorable que incluya, por ejemplo, políticas apropiadas en materia de competencia y protección del consumidor- en la promoción del crecimiento, por medio del comercio, la inversión y la innovación. También deben tenerse en cuenta la importancia de la contribución del Estado al logro de la estabilidad política y económica, al establecimiento de los marcos normativos necesarios, a la canalización de los recursos para los proyectos sociales y de infraestructuras, la promoción de la inclusión social y la reducción de la desigualdad.

En conclusión se requiere una política económica alternativa que nos permita encarar los retos de la globalización a partir de un proyecto nacional de desarrollo sustentable definido democráticamente y que garantice la mejoría en los niveles de vida, empleo, salud, educación y vivienda de la población. Defendemos la empresa pública en sectores que la Constitución señala como facultad exclusiva del Estado mexicano: petróleo, petroquímica básica, electricidad y energía nuclear, entre otros. Se debe fortalecer la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas y del sector social de la economía para elevar su participación en el mercado interno y en las exportaciones. Apoyar al sector agropecuario y silvícola con el objetivo de recuperar la soberanía y autosuficiencia alimentaria, preservar nuestra biodiversidad, cultura y prácticas sustentables de producción; así como regular el capital especulativo y promover la inversión productiva y, finalmente, fortalecer las regulaciones sociales y ambientales.

Bibliografía

- Arroyo, Alberto (2003) “El TLCAN en México: promesas y realidades en su décimo año”, en *Lecciones del TLCAN: El alto costo del libre comercio*. México: RMLC-ASC.
- Bautista, Enrique (2000) “Los tratados de libre comercio y la agricultura mexicana”, en Jorge A. Calderón Salazar (coordinador), *Estudios de Evaluación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, crítica y propuestas*, Área Internacional Grupo Parlamentario del PRD; Senado de la República, México
- Calderón, Jorge (1994) “Democracia, Soberanía y Desarrollo Nacional”. Cámara de Diputados LV Legislatura. México DF.
- Calderón, Jorge, Coordinador (2000) “Estudios de evaluación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Senado de la República, México
- Calderón, Jorge (2000) *México y el nuevo orden internacional*. México: Ediciones Praxis; Senado de la República LVII Legislatura. México, DF.
- Calderón, Jorge, Coordinador (2001) *México en un mundo global*. México: Instituto de Estudios de la Revolución Democrática-Fundación Friedrich Ebert
- Calderón, Jorge (2002) “México: soberanía nacional e integración comercial. TLCAN, ALCA y Comunidad Latinoamericana de Naciones”, en *ALCA: análisis y alternativas. Respuesta social a la agenda corporativa*. México: Instituto de Estudios de la Revolución Democrática-Fundación Friedrich Ebert
- Chang, Ha-Joon y Green, Duncan (2003) “La inversión en la OMC, una trampa del norte”. México DF: Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio y South Centre.
- Márquez A., David (2004) “El TLCAN a 10 años de distancia”, *Coyuntura*, núm. 120, marzo-abril.
- Shhmid, Beat (2000) *Libre comercio: promesas versus realidades*. San Salvador, El Salvador: Ediciones Heinrich Böll
- UNCTAD (2003) Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): “Informe sobre el Comercio y Desarrollo 2003: La acumulación de capital, el crecimiento económico y el cambio estructural”, Organización de las Naciones Unidas, marzo (www.unctad.org). Capítulos IV, V y VI

El TLC y la Comunidad Andina

Germán Umaña Mendoza*

En un tema tan polémico como es el de la comparación entre la Comunidad Andina y el TLC, buscar el equilibrio en su discusión no es nada fácil, puesto que siempre se corre el riesgo de estar en cualquiera de los extremos del polarizado debate ideológico al respecto. Les propongo abordar el tema desde la teoría, para ulteriormente, analizar el estado de situación y el porqué de esta relación bilateral, sus alcances y finalmente la situación que podríamos esperar hacia el futuro en la Comunidad Andina.

La convergencia y la divergencia¹

La teoría ortodoxa y dominante del comercio internacional plantea cómo con una mayor liberalización se aumenta el comercio mundial y, además, se cierra la brecha entre los países desarrollados y los en vía de desarrollo, puesto que los precios de los factores de producción tienden a igualarse entre países. En consecuencia, se tiende hacia la convergencia y hacia la especialización, todo esto último de acuerdo a la aplicación de los principios de las ventajas y los costos comparativos.

Los supuestos de este modelo (Solow, Hecksher, 1919; Ohlin, 1933) plantean la existencia de rendimientos constantes a escala y, por lo tanto, decrecientes sobre el capital. En consecuencia, una vez que se alcanza un

* Profesor Universidad Nacional de Colombia.

1 Umaña (2004)

cierto nivel de inversión y acumulación en las industrias, países y regiones más avanzadas, el factor abundante, que es el capital, fluiría hacia las regiones, industrias o países donde el salario es menor y las tasas de beneficio más atractivas, hasta el momento en que se igualen estas últimas y todo dependa de los logros particulares de cada región o país en materia de aumento de la competitividad y de los agentes económicos en productividad.

En el marco opuesto, la nueva teoría del comercio internacional, afirma que aunque el actual modelo de internacionalización y globalización de la economía conduce a un aumento acelerado del comercio mundial, al mismo tiempo reproduce un esquema de concentración del ingreso y las inversiones, ya no para países individualmente analizados, sino para las regiones con mayor dotación de factores (capital e inversiones, desarrollo de recursos humanos y progreso técnico), en detrimento de aquellas con un menor potencial. Gunnar Myrdal planteaba ya en 1950 el principio de la causación circular acumulativa, el cual genera círculos que tienden a autoalimentarse: en las zonas más ricas y actúa como un círculo virtuoso, mientras que en las pobres lo hace como uno vicioso que, en la mayoría de los casos, refuerza la condición de pobreza.

Los desarrollos posteriores de este principio tienen que ver con el análisis de la evolución de los flujos de capitales entre países, la inversión, el progreso técnico y la productividad.

En etapas de rápida evolución del progreso técnico (Kaldor), los rendimientos sobre el capital son crecientes a escala, lo que como resultado inevitable provoca que éstos permanezcan en los países y las regiones más desarrolladas y, evidentemente, en los sectores de mayor generación de progreso técnico se produciría una mayor inversión y acumulación de capital. La mayor inversión y el progreso técnico conducirán a aumentos sustantivos en la productividad del trabajo y en la global de los factores, mayor que el aumento en los salarios reales, por lo que no existiría ninguna justificación para que los capitales y el progreso técnico se desplacen a las regiones, países o industrias más atrasadas, aunque tengan más bajos salarios. Todo depende realmente del aumento de la productividad y, por obvias razones, el desarrollo del capital humano es inferior en éstas al de las regiones o sectores de mayor desarrollo.

El resultado es el de un aumento en la brecha de comercio, el ingreso y de inversión y, por lo tanto, se produce una divergencia antes que una convergencia.

Kaldor señala que las conclusiones de la teoría ortodoxa del comercio internacional descansan en supuestos abstractos, alejados de la realidad, en particular aquéllos que mencionan la existencia de funciones de producción para diversos productos que son iguales para diferentes regiones o países, así como la existencia de competencia perfecta y los rendimientos constantes a escala. Krugman (1994), por su parte, retoma en su análisis el concepto de rendimientos crecientes a escala y concluye que aquellas regiones o aquellos países que han especializado su producción y servicios, tendrán ventajas que se acrecentarán en el tiempo, lo que implicará la desindustrialización de los países de industrialización tardía, en razón a que no estarán en condiciones de competir con las exportaciones de las regiones y los países relativamente más adelantadas.

En esencia, se consolidan los países y las regiones más desarrolladas mientras convergen, en los niveles inferiores de desarrollo, los más pobres.

La discusión alrededor de estos dos extremos de la teoría nos permite también plantear la dicotomía que existe entre aquéllos que pretenden atribuir al mercado la fuerza de todo equilibrio, en relación con los que adelantan planteamientos que implican que en el comercio internacional deben aplicarse medidas de política para disminuir las diferencias entre los países y sus grados de desarrollo económico, puesto que el mayor poder de mercado de algunos puede llevar a asimetrías insalvables en la internacionalización de las economías.

¿En qué estamos?²

Para ordenar económicamente el sistema multilateral, al terminar la II Guerra Mundial se crearon el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. También se intentó constituir la Organización Internacional del Comercio (OIC), pero no fue posible debido a que algunos congresos nacionales, en particular el de Estados Unidos, se negaron a ratificarla; evolucionó entonces hacia el Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT), que sirvió como instrumento normativo pero no vinculante para regular el comercio mundial, especialmente el comercio de bienes. La Organización

Mundial del Comercio (OMC) –sucesora del GATT de 1947– nace en 1995, en el marco de la Ronda Uruguay.

Al final de la Ronda Uruguay no sólo se habían hecho avances en materia de liberalización de las mercancías sino que se habían logrado acuerdos sobre servicios, propiedad intelectual e inversiones, algunos acuerdos plurilaterales –como el de compras estatales–, y se había aprobado un complejo sistema vinculante para solucionar diferencias, que sustituiría al sistema de paneles no vinculantes del GATT, así como un marco institucional administrativo de los acuerdos.

Dentro de esa compleja arquitectura se estableció la liberalización parcial de los factores, así como diversas disciplinas, pero se hicieron excepciones para tratarlas en los acuerdos regionales: excepciones al principio de no discriminación que se manifiestan en la no aplicación de las cláusulas de nación más favorecida y de trato nacional. Esta es la base para continuar las negociaciones acerca de la ampliación de los mercados comunes y las uniones económicas y monetarias, y del libre comercio plurilateral (ALCA) o bilateral (con Estados Unidos).

La Organización Mundial del Comercio

El esquema comercial multilateral está en crisis. ¿Por qué?

En el ámbito multilateral, después de la Ronda Uruguay del GATT y la creación de la OMC, las negociaciones continuaron en diversos temas. En febrero de 1997 se aprobó un acuerdo sobre servicios de telecomunicaciones, en el que 69 gobiernos aceptaron una serie de medidas de liberalización con mayor alcance del que se acordó en la Ronda Uruguay. Ese mismo año, 40 gobiernos concluyeron las negociaciones sobre comercio en franquicia arancelaria de los productos de tecnología de la información, y 70 concertaron un acuerdo sobre servicios financieros que cubre más del 95% del comercio de servicios bancarios, seguros, operaciones con valores e información financiera. Estos fueron los últimos logros en el marco comercial multilateral. A partir de entonces el camino se tornó más complejo.

En el año 2000, se iniciaron nuevas conversaciones sobre agricultura y servicios, que se incorporaron a un programa de trabajo más amplio –el Pro-

grama de Doha para el Desarrollo—, aprobado por la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC que tuvo lugar en noviembre de 2001 en Doha, Qatar.

Ese programa contempla negociaciones y otros subprogramas de trabajo en torno de los aranceles a los productos no agrícolas, el comercio y el medio ambiente, las normas de la OMC sobre anti *dumping* y subvenciones, inversiones, política de competencia, facilitación del comercio, transparencia de la contratación pública, propiedad intelectual y otra serie de temas propuestos por los países en desarrollo debido a sus dificultades para aplicar los actuales acuerdos de la OMC.

Como ya mencionamos, en la OMC se pasó de la liberalización de mercancías contemplada en el GATT a la liberalización de factores —servicios, capital o inversión y compras públicas— y a definir disciplinas sobre propiedad intelectual y solución de controversias. No obstante, poco se ha avanzado en algunos temas esenciales: agrícola, medidas anti *dumping*, competencia, telecomunicaciones y servicios financieros, inversiones y liberalización de servicios personales, y otros relacionados con la sociedad de la información.

Los temas sensibles producen conflictos cada vez más álgidos. El fracaso de la reunión de Cancún obedeció ante todo a las profundas diferencias de intereses al interior de los países desarrollados y con los países en vías de desarrollo en torno a la agricultura; además, estos últimos se opusieron firmemente a un acuerdo sobre los “temas de Singapur” (inversiones, políticas de competencia, contratación pública, transparencia y facilitación del comercio). El plazo para finalizar las negociaciones era el 1 de enero de 2005, pero con el evidente fracaso de la Ministerial de Cancún, las negociaciones se aplazaron y el alcance de las mismas se ha redefinido hacia objetivos menos ambiciosos.

El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas

En América, lo plurilateral también está en suspenso

Este acuerdo tiene dificultades, y su alcance, en caso de que avance, será mucho menor de lo que se pensaba inicialmente: la creación de un área de libre comercio en las Américas, sin ninguna restricción. Estas dificultades son las

mismas que llevaron al fracaso de la reunión de Cancún: la negativa de los países desarrollados –Estados Unidos, los países de la Unión Europea y Japón– a tratar el tema agrícola en lo que se refiere al apoyo interno, a las medidas de efecto equivalente y a los temas sanitarios; y las limitaciones que impuso el Congreso norteamericano para avanzar en la negociación de normas anti *dumping* y de normas de competencia. Además, varios otros países, especialmente Brasil y Argentina, que forman parte del Mercosur, son renuentes a ir más allá de las normas establecidas por la OMC en temas que son de interés para los países desarrollados del ALCA –propiedad intelectual, servicios, inversiones, compras estatales y solución de controversias– y a incluir en las negociaciones comerciales los temas relativos al nexo entre el comercio y las esferas laboral y ambiental. A su vez, Estados Unidos, ha planteado no eliminar la no discriminación y por tanto, la no aplicación generalizada de las cláusulas de nación más favorecida y del trato nacional.

A causa de las dificultades del ALCA como acuerdo “OMC plus”, lo máximo que se puede esperar de las negociaciones es un “ALCA Light”: la suma de varios acuerdos bilaterales que pueden llegar a convertirse en plurilaterales en algunas áreas básicas, y una liberalización de mercancías al final del período de desgravación.

No es casual que, en vista del escaso avance de las negociaciones en la OMC y en el ALCA, la estrategia alternativa norteamericana –en el ámbito multilateral y plurilateral– sea la de establecer acuerdos bilaterales. En agosto de 2003, Robert B. Zoellick, el negociador norteamericano, expuso la agenda comercial de su país y manifestó la intención de abandonar la estrategia multilateral:

“Cualquier decisión de la OMC requiere un consenso entre sus 144 miembros. Cualquier país (por cualquier razón política o económica) puede paralizar la Agenda de Doha. No aceptaremos pasivamente un veto al avance de Estados Unidos hacia la apertura de mercados. Deseamos alentar a los reformadores que favorecen el libre comercio. Si otros no desean avanzar, Estados Unidos avanzará con aquéllos que sí lo desean. Ha llegado el momento de que otros nos digan cuándo están listos para abrir sus mercados, de que presenten propuestas para la liberalización y de equiparar sus críticas con su compromiso”.

Y, con cierta modestia, el representante del imperio amenazaba: “Estados Unidos ha declarado claramente sus intenciones. Promoveremos el libre

comercio a nivel mundial, regional y bilateral, al tiempo que reconstruimos el apoyo al mismo en nuestro país”. Por supuesto, subrayaba las aspiraciones de Estados Unidos en los posibles acuerdos:

“Las políticas comerciales de Estados Unidos están ligadas a nuestros objetivos económicos, políticos y de seguridad más amplios. Para que sea sostenible en nuestro país, nuestra estrategia comercial necesita estar en línea con los valores y las aspiraciones estadounidenses.”

La Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur

La Comunidad Andina se resquebraja y el Acuerdo Mercosur-CAN es una liberalización de mercancías tipo ALADI, no de liberalización de factores, y, hasta ahora, no ha conducido a la integración de un mercado común suramericano

La Comunidad Andina y Mercosur avanzaron en un tratado de libre comercio que no progresa en los diferentes temas de la OMC sino que, más bien, profundiza los convenios de complementación económica de la ALADI que atañen, casi exclusivamente, a aspectos relacionados con la liberalización de mercancías (programas de desgravación, origen y disciplinas) y a las estrategias de cooperación en materia de integración física. Este acuerdo no se puede concebir de ningún modo como una propuesta de mercado común y, debido a la limitación de los tópicos, su alcance tampoco se puede equiparar al del ALCA o al de un tratado con Estados Unidos.

En cuanto a la Comunidad Andina, es evidente que su unidad se ha resquebrajado y, pese a los mandatos de los presidentes, no continúa el avance hacia la creación del mercado común y, más bien, se corre el riesgo de que se mantenga lo que ya se definió en la unión aduanera y en los regímenes comunes de inversión y propiedad intelectual, como veremos más adelante.

Las preferencias unilaterales

Las preferencias unilaterales que se han otorgado tienen un alto grado de condicionalidad que se manifiesta en leyes y decretos nacionales, y se pretende que éstos se consoliden y rijan como un acuerdo internacional, lo que

constituiría una cesión de soberanía en los acuerdos bilaterales con Estados Unidos o en el ALCA.

Se ha argumentado que el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos es un medio para asegurar el mercado norteamericano, puesto que las preferencias de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) no se renovarán en 2006. La verdad es que los resultados en cuanto a penetración de mercados, diversificación de exportaciones, generación de exportaciones o inversiones han sido pobres y poco importantes³.

Además, en el ATPDEA se definieron requisitos de elegibilidad con diversas obligaciones y condiciones que los países beneficiarios debían cumplir para disfrutar de los beneficios, entre ellas las siguientes: que el país receptor de los beneficios no tenga un régimen comunista; que no haya nacionalizado ni expropiado bienes de inversionistas o ciudadanos de Estados Unidos; que no haya anulado ningún acuerdo vigente; que respete los derechos de propiedad intelectual; que no haya desconocido decisiones de arbitraje en favor de ciudadanos de Estados Unidos; que al menos sea parte de un acuerdo que considere la extradición de ciudadanos estadounidenses; que esté adoptando mecanismos para reconocer internacionalmente los derechos de los trabajadores; que cumpla las obligaciones de la OMC; que esté cooperando en el establecimiento del ALCA o cualquier otro acuerdo de libre comercio con Estados Unidos; que haya certificado un plan antinarcóticos; que forme parte de convenios contra la corrupción y apoye a Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo internacional. Por otra parte, diversos productos del país beneficiario deben pasar una prueba de sensibilidad que demuestre que no afectarán la producción interna de Estados Unidos.

En suma, quienes aún piensan que el ATPDEA otorga preferencias en forma unilateral no deben perder de vista las condiciones impuestas para ser elegibles o mantenerlas. De ser aceptadas en un tratado bilateral, se renunciaría a la soberanía en materia de propiedad intelectual, compras públicas, subsidios y solución de controversias (tribunales de arbitramento). Por su parte, la ayuda norteamericana para combatir el narcotráfico y terrorismo es una espada de Damocles en cualquier negociación comercial.

3 Ver Umaña (2004c)

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos

La firma del TLC podría convertirse en un acuerdo de adhesión a los tratados comerciales que Estados Unidos ya ha firmado con algunos países en el mundo.

En el contexto que hemos descrito, debido a las dificultades de la OMC, del ALCA y de la Comunidad Andina, y a la culminación del Acuerdo de la Comunidad Andina con Mercosur en 2003 y en lo que va de 2004, el gran reto que la CAN enfrentará en materia de política comercial en este año y en el primer semestre de 2005 es la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y resolver la dicotomía entre una mayor integración económica en su interior o, simplemente, acoger de manera plena la estrategia del bilateralismo.

La nueva estrategia y los aspectos institucionales⁴

La dicotomía

Es necesario aclarar la dicotomía de la estrategia de la CAN: O, pretende consolidar un proyecto de mercado común, para armonizar las políticas internas, liberar los factores, negociar conjuntamente con terceros y definir mecanismos que garanticen la equidad y el equilibrio de la integración; o, simplemente, profundiza el ALCA y suscribe el tratado bilateral, que sólo busca la libre circulación de factores y establecer disciplinas que perfeccionen lo que se negoció en la OMC.

Existen diferencias sustanciales en cuanto al marco jurídico de los acuerdos de libre comercio y de los acuerdos de integración. Mientras que en los primeros se regulan detalladamente todas las materias, y se deja un margen muy reducido a las entidades administradoras, en los segundos se trata de lo que se conoce como “tratados marco”, que establecen los principios fundamentales y los instrumentos para llevarlos a la práctica, pero dejan gran libertad a las autoridades administradoras de los acuerdos, que en muchos casos tienen poder de decisión propio no sólo para ejecutarlos sino también para interpretarlos. Mientras que en los acuerdos comerciales se establece un

4 Umaña (2004b) Resumen de algunos resultados.

sistema de solución de controversias basado en árbitros, en los acuerdos de integración avanzados se establecen tribunales que, a semejanza del derecho contencioso administrativo de los países miembros, tienen facultades para garantizar la legalidad de las decisiones que toman los organismos comunitarios y sancionar las violaciones a los compromisos adquiridos por los Estados miembros.

Diferencias en el marco institucional

Mercados comunes y zonas de libre comercio

En la OMC es posible avanzar por grupos de países mediante los acuerdos de integración, con base en las excepciones a las cláusulas de nación más favorecida y al trato nacional contenidas en los diferentes acuerdos. En ese marco se ha avanzado en la creación de mercados comunes y de zonas de libre comercio totales o parciales.

Los países de la CAN pretenden constituir un mercado común, son miembros de zonas de libre comercio parciales con otros países de Latinoamérica (ALADI); negocian el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas y algunos de ellos avanzan en la constitución de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica.

Ahora bien, ¿se puede servir a dos señores? Los mercados comunes que aspiran a convertirse en uniones políticas, económicas y monetarias, y a mantener una política exterior conjunta, tienen cuatro propósitos básicos: establecer políticas comunes o armonizar las políticas internas, liberalizar los factores, negociar conjuntamente con terceros, y buscar la equidad y el equilibrio en sus resultados.

El establecimiento de políticas comunes o su armonización se orienta fundamentalmente a perfeccionar el mercado común y la unión aduanera, a un régimen común de inversiones y de capitales, de servicios, de propiedad intelectual, de competencia, de circulación de personas, de convergencia macroeconómica y de normas relacionadas de negociación con terceros países. La liberalización total de factores en el territorio común implica la libre circulación, sin ninguna restricción, de bienes, capitales, servicios y personas.

En este marco descrito, se inserta la Comunidad Andina.

En el otro extremo se encuentra el modelo de zonas de libre comercio. En este caso no se busca la armonización de políticas, sino generar un *statu quo* en materia de liberalización de bienes, servicios, capitales, personas y normativas de control, y los países pueden ir más allá de lo que se negoció en la OMC.

En esta forma de integración se propone una liberalización total de factores, con excepción del trabajo, manteniendo o profundizando las normas multilaterales. No es casual entonces que los principios rectores de estos acuerdos correspondan a los de la OMC, a los que se añade un plus, con base en las excepciones al trato nacional y a la cláusula de nación más favorecida que este esquema multilateral prevé para los acuerdos de integración. Pero no se contempla nada referente a negociaciones con terceros ni a política comercial ni, en general, a una política exterior común.

Desde el punto de vista teórico, aquí se inscriben el ALCA y los tratados de libre comercio, como el que se negociará con Estados Unidos.

La Comunidad Andina y los posibles tratados de libre comercio

Para evaluar los efectos institucionales y la participación democrática, en esta sección analizamos la estructura institucional del único acuerdo que busca constituir un mercado común, y de las zonas de libre comercio, plurilaterales (ALCA) o bilaterales (tratado de libre comercio con Estados Unidos).

La Comunidad Andina ha intentado replicar un esquema institucional democrático, no siempre con éxito.

El poder ejecutivo está conformado por el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina. El Consejo Presidencial traza los grandes lineamientos y orientaciones políticas del proceso, el Consejo de Ministros decide la política exterior común, y la Comisión toma todas las decisiones sobre comercio e inversiones.

El poder legislativo está constituido por el Parlamento Andino, que puede ser elegido popularmente en cada Estado miembro, aunque no es así en todos los países, y desempeña una función fiscalizadora más que legislativa, pues ésta última se delegó al órgano ejecutivo.

El órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina es el Tribunal Andino de Justicia, al que pueden recurrir los gobiernos y los ciudadanos para hacer cumplir los mandatos del Acuerdo de Cartagena y las decisiones del órgano ejecutivo.

El órgano técnico y ejecutivo es la Secretaría General, cuyas funciones esenciales son las de velar por el cumplimiento del Acuerdo de Cartagena y sus desarrollos, hacer propuestas y dar apoyo técnico a los países miembros. La labor financiera está a cargo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), que prestan apoyo en las crisis financieras y de balanzas de pagos, financiamiento y cooperación.

La participación de la sociedad civil y de la población, aunque es a todas luces insuficiente, se manifiesta en los consejos Laboral Andino y Consultivo Empresarial, así como en convenios sobre salud y educación.

¿Qué estructura institucional se espera que tengan el ALCA y los tratados de libre comercio con Estados Unidos? En las negociaciones hay una intensa participación de los poderes ejecutivos y de sus representantes. El conjunto de reglas que se apruebe será en general esdrúsculo, y el papel del órgano ejecutivo se limitará a evaluar y administrar.

El poder legislativo, junto con los parlamentos nacionales, sólo podrá aprobar o reprobar los resultados de la negociación entre los ejecutivos. Es decir, únicamente decidir si se permanece o no en el ALCA y se mantiene o no el tratado bilateral, sin cambiar nada.

En Estados Unidos se aprobó el mecanismo de la "vía rápida", mediante el cual el Congreso norteamericano autorizó al ejecutivo para entablar negociaciones, con fuertes limitaciones, sobre todo en materia de competencia comercial, como resultado de un amplio debate nacional. En nuestros países, "la vía rápida" no es producto de ningún debate, simplemente es un mandato constitucional y legal. Por supuesto, después de aprobados los acuerdos, los legislativos no tendrían ninguna función.

En la esfera jurisdiccional se tiende a emplear tribunales de arbitramento internacionales, en desmedro del poder judicial de cada país, después de cumplir ciertos procedimientos formales, para resolver las controversias en los casos en que intervenga capital externo, surjan conflictos comerciales o de interpretación de las normas negociadas en el ALCA o el tratado bilateral. También se propone emplear paneles como los del GATT, que a dife-

rencia de los de la OMC no tendrían carácter vinculante. Esta es la base de la seguridad jurídica de esos acuerdos: justicia privada en vez de tribunales supranacionales.

Nada se habla sobre mecanismos estructurales para contribuir a eliminar las diferencias en los niveles y grados de desarrollo, ni de mecanismos de participación de la sociedad civil.

El esquema que hemos descrito es el posible marco institucional del ALCA y del TLC. Como se puede observar, mientras que los mercados comunes constituyen una cesión supranacional de la soberanía para establecer una democracia ampliada y crear las instituciones correspondientes, en los acuerdos de libre comercio tipo "OMC plus" la seguridad jurídica de todas las determinaciones específicas que se aprueben en los acuerdos descansará en la privatización de las instituciones.

Son entonces modelos dicotómicos e irreconciliables. Fuerzas encontradas sobre cuya magnitud e influencia se definirá en gran parte nuestra estrategia de integración.

La geopolítica de la Comunidad Andina⁵

Situación actual de la Comunidad Andina

Las condiciones actuales de desarrollo de la Comunidad Andina implican la necesidad de tomar decisiones en política comercial que determinarán hacia el futuro las orientaciones estratégicas de profundización o no del mercado común y de sus relaciones con terceros países.

En primer lugar, son indudables los avances que se han producido hacia la consolidación definitiva de la unión aduanera, no solo en lo referido a la definición de un arancel externo común que, aunque imperfecto, cubre un alto porcentaje de la protección al comercio regional en relación con terceros países, en particular por el alto grado de convergencia entre Colombia y Venezuela, países que representan por sí solos alrededor de las dos terceras partes del comercio en la subregión; sino que, además, existe en este tópico una real coherencia con la normativa internacional, al reconocer las diferen-

5 Umaña (2004d)

cias en los diferentes grados y niveles en el desarrollo entre los países miembros del Acuerdo, puesto que a Bolivia se le reconoce su condición de país mediterráneo y al Ecuador, excepciones que implican preferencias arancelarias con respecto a terceros países, un poco menores.

La realidad es que entre estos cuatro países existe un compromiso para no modificar unilateralmente los aranceles, los dos países más desarrollados de la región tienen unas tarifas en la práctica idénticas y el comercio al interior de la comunidad es sustancial, especialmente creándose comercio en productos con valor agregado y en manufacturas. El Perú, por su parte, suscribió la Decisión 535 sobre arancel externo común, lo que implica un nivel de armonización arancelaria entre los cinco países que alcanzaría el 62% de las partidas arancelarias. Sin embargo, la fecha de entrada en vigencia se aplazó hasta el año 2005.

En segundo término: desde el punto de vista de la armonización de las legislaciones aduaneras y comerciales, así como de la liberalización del comercio de servicios y mercancías, el avance también es sustantivo. Se han definido políticas comunes en propiedad intelectual, inversiones y existe una política común entre tres países en cuanto a mecanismos de estabilización de bandas de precios. Adicionalmente, los progresos en liberalización del flujo de personas y el dotar de una dimensión social a la integración, son reales. En ese contexto, puede afirmarse que desde el punto de vista de la unión aduanera y progresos hacia el mercado común los avances son evidentes.

En consecuencia, la definición de un programa con el objeto de profundizar en el perfeccionamiento de la unión aduanera y el mercado común, tendría como base un acervo real y si a lo anterior se suma el desarrollo institucional robusto como es la existencia de una organización interestatal desarrollada (Comisión, Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Secretaría General, Tribunal Andino de Justicia, Parlamento Andino, Corporación Andina de Fomento, Convenios de Educación, Salud, Educación, Consejos laboral y Empresarial, etc.), no parecería existir dudas sobre la fortaleza de un proceso de integración que, con sus avatares, parece ser consistente con una relativamente sencilla profundización en el largo plazo.

Sin embargo, lo que parecería evidente debe ser observado desde la óptica de las definiciones de la política comercial de los países miembros del acuerdo de integración, puesto que es real la existencia de factores internos y externos que afectan la posible consolidación.

La Economía política de la integración andina

Negociaciones con otros países latinoamericanos

Con el marcado y evidente proceso de los países miembros de avanzar hacia la denominada integración abierta, con la suscripción de acuerdos bilaterales con otros países latinoamericanos se pretende consolidar la integración. Sin embargo, en la medida en que las negociaciones no han sido comunes se evoluciona con diferentes programas de liberalización del comercio de bienes y, por lo tanto, distorsiones en costos y precios que en ocasiones dan lugar a distorsiones en el mercado ampliado lo que, como resultado, conduce a dificultades temporales en la zona de libre comercio y a la aplicación de correctivos que se manifiestan ya sea por vía de la obligatoriedad del pago del arancel externo común para la incorporación de materias primas o insumos que se exportan en forma de producto terminado a la subregión o, mediante la aplicación de derechos compensatorios, acordes con la normativa andina.

De otra parte, surgen nuevas circunstancias que se caracterizan en las negociaciones que se adelantan en la actualidad con terceros países, las cuales han sido discutidas y analizadas por los representantes gubernamentales.

Comunidad Andina y el Mercosur

En primer término, la negociación entre la Comunidad Andina y MERCOSUR es, en esencia, un acuerdo de liberalización del comercio de mercancías. Aunque los programas de desgravación arancelaria son diferentes para cada país, es de suponer al final del período de liberalización una convergencia. Las dificultades que se presenten podrían ser consideradas temporales y parte de una geometría variable que contempla la diversidad económica pero, al final se desembocará en una igualdad de condiciones. También es evidente que lo decidido no atenta contra procesos de armonización de disciplinas en materia comercial ni contra el fortalecimiento de la institucionalidad. Además la integración sudamericana conlleva cada vez más propuestas en lo político que fortalecen su identidad como proceso, como la de la creación de la Comunidad Sudamericana.

Los tratados de libre comercio con Estados Unidos

Un segundo tipo de acuerdos están determinados en lo particular por las negociaciones que se adelantan con Estados Unidos de Norteamérica, donde las principales variables a analizar tendrán que ver con los efectos que esta zona de libre comercio tendrán sobre la Comunidad Andina y, con la preeminencia o no de los resultados de la negociación, tanto sobre la normativa, la institucionalidad, como la liberalización que allí se alcance.

En esencia, el ámbito del posible análisis sobre política comercial deberá contemplar que éste será un acuerdo de nueva generación que incluiría liberalización de factores (mercancías, servicios, inversiones, compras del sector público), establecimiento de disciplinas y límites a las políticas públicas y de integración, mecanismos generales y particulares sobre solución de diferencias, éstos últimos especialmente en los aspectos relativos a las inversiones en bienes, servicios financieros y de telecomunicaciones.

Además, propiedad intelectual en todo aquello que no se encuentra normado por la OMC. Se encuentra por definir si el acuerdo de libre comercio irá más allá del ADPIC suscrito en la OMC, tanto en patentabilidad, derechos de autor como en observancia y relación con los avances que se produzcan en la OMPI. Estos aspectos necesariamente deberán ser analizados con relación a las decisiones que en esta materia se han tomado en la Comunidad Andina.

En lo pertinente a la unión aduanera y a los servicios, lo cierto es que los TLC con EE.UU., se diferencian de los acuerdos que se han suscrito con el MERCOSUR y con otros países latinoamericanos no solo en su cobertura sino en el hecho que uno de los socios no se encuentra en principio interesado en participar en un acuerdo bilateral como es Venezuela y otro se encuentra en calidad de observador (Bolivia).

De otra parte, si se definiese un marco jurídico bilateral y no plurilateral, tal y como ha sido planteado por los norteamericanos, las velocidades de negociación y la misma suscripción simultánea con Colombia, Ecuador y Perú podría tener diferentes velocidades y tiempos.

En ese contexto, no se tendría un período de tiempo claramente definido de convergencia en la apertura comercial, ni en la armonización de disciplinas y solución de controversias lo que podría dificultar en el futuro un posible plan de trabajo que se definiera para el perfeccionamiento de la

unión aduanera y del mercado común, especialmente en materia de servicios y compras del sector público.

En consecuencia, estos acuerdos podrían debilitar la decisión política sobre la necesidad o no de notificar la unión aduanera y los acuerdos de servicios y, fortalecer los planteamientos de conservar tan solo una zona de libre comercio, con mecanismos correctivos frente a las imperfecciones de mercado que puedan derivarse de las diferencias arancelarias, las normativas aduaneras y un menor grado de armonización de las políticas comunes.

El posible acuerdo de asociación con la Unión Europea

La Comunidad Andina avanza hacia el inicio de negociaciones para un acuerdo de asociación con la Unión Europea. Hasta ahora la exigencia para la apertura de las negociaciones por parte de esa zona económica ha sido la del fortalecimiento de la unión aduanera y, en general, de la integración económica en el camino hacia un mercado común.

Es necesario anotar que al parecer los resultados del TLC con Estados Unidos podrían conocerse durante el primer trimestre del 2005, lo que permitiría identificar claramente los límites o ventajas para la profundización del mercado común y la definición del programa de trabajo que se decida presentar en la OMC para los próximos diez años, especialmente en materia de perfeccionamiento de la unión aduanera.

Pero, de otra parte, el posible resultado de las rondas de consultas para la iniciación de las negociaciones con la Unión Europea, podría hacer necesaria la aceleración del cronograma y de los compromisos de la profundización de la integración, como condición para una negociación conjunta de los cinco países con dicho esquema de integración.

Es objetivo decir que los resultados de la negociación con Estados Unidos por parte de tres de los cuatro países andinos, se constituirán en una fuerza centrífuga que debe ser evaluada en su real magnitud para aplicar los correctivos que sean necesarios, mientras que la negociación con la Unión Europea podría significar la fuerza centrípeta equilibrante para ratificar políticamente los objetivos de la integración, los que, en las directrices en lo comercial, se han mantenido, hasta ahora, por parte del Consejo Presidencial Andino, que además se reforzarían con la creación propuesta para este año de la zona sudamericana.

Escenarios Alternativos

Escenarios alternativos aunque hasta ahora poco claros, son los del relanzamiento de las negociaciones del ALCA y la extensión de las preferencias del ATPDEA. El primero, aunque se produjera implicaría un recorte de lo que inicialmente se planteó en esa zona de libre comercio, especialmente en lo pertinente a agricultura, inversiones, propiedad intelectual, compras del Estado y solución de controversias, temas que estarían de todas maneras sujetos a los avances de la Ronda Multilateral de Doha y a los entendimientos que han sido propuestos.

El segundo, podría ser el resultado de una extensión de las negociaciones de los tratados bilaterales, puesto que de todas maneras el tema de la responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas continúa y continuará vigente en la relación entre ambas regiones.

Las orientaciones políticas

En el contexto descrito, la pregunta de fondo se refiere a la conveniencia y urgencia de profundizar o no la integración andina. Sin embargo, la pregunta debe ser contestada más en el nivel político que en el técnico puesto que, como hemos analizado, en la Comunidad Andina se plantea el debate sobre si es necesario avanzar mucho más allá que la zona de libre comercio. Hasta ahora, las directrices políticas en el Consejo Presidencial Andino han ratificado la orientación hacia la consolidación de la unión aduanera y el mercado común. Sin embargo, la distancia entre estas directrices y el avance de los trabajos que se adelantan en el nivel técnico por parte de las instancias en que participan los países miembros en lo comunitario es, en ocasiones, realmente importante.

Por lo tanto, en un asunto fundamental como lo es la profundización de la Comunidad Andina hacia la definitiva consolidación del mercado común, deben asegurarse los mecanismos para el cumplimiento de las directrices políticas, tanto por parte del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (en lo político) como por parte de la Comisión.

Por lo anterior, la definición de un programa y plan de trabajo de estricto cumplimiento, como directriz orientadora durante los próximos diez

años, no solo permitiría fortalecer la integración sino que aseguraría, adicionalmente, hacer compatible nuestro esquema de integración con la normativa multilateral en desarrollo. Aunque es evidente que en ese último contexto, no existe en muchas materias avances relevantes, lo cierto es que, por el contrario, la Comunidad Andina podría avanzar de manera sustantiva en aspectos que aun no se encuentran bajo la tutela de la normativa multilateral, tal y como lo demuestran, por ejemplo, algunas jurisprudencias del Tribunal Andino de Justicia en aspectos relativos a la aplicación de medidas comerciales en relación con terceros países.

Todos los temas mencionados y algunos otros como competencia y control a las prácticas desleales de comercio, constituyen la base de una negociación que por la magnitud de los posibles TLC, determinará el futuro de nuestro modelo de desarrollo; el patrón de especialización y los resultados del largo plazo de nuestras economías. Y ¿la sociedad qué dice al respecto?

Algunos sectores se oponen a los TLC, más por olfato que por tacionalismo. Faltando menos de tres meses para el fin de las negociaciones todavía se discute en los TLC cuál debe ser el nivel de transparencia en los adelantos en las negociaciones y cuál el grado de confidencialidad.

Mientras tanto, la sociedad en su conjunto se entera de muy poco o no se entera de nada. Se compromete el futuro de las naciones y de la integración económica andina en círculos de tecnócratas, en algunos casos bien capacitados e intencionados y, en otros no, pero siempre tecnócratas.

La relación de la sociedad civil con las negociaciones del TLC está limitada por ahora a los mecanismos de diálogo existentes entre los gobiernos individualmente considerados y los sectores que ellos determinen como representativos de la sociedad civil en cada país.

En la Comunidad Andina, por decir lo menos, los representantes de los consejos consultivos empresarial y laboral andinos participan con derecho a voz en las negociaciones técnicas y políticas que se dan a lo largo del proceso de toma de decisiones. También se registró un amplio proceso de concertación para la adopción de la estrategia subregional de biodiversidad en el que se hicieron presentes diversos sectores de la sociedad civil de los países andinos, incluidos los pueblos indígenas y otros grupos de interés especial. Ello no es suficiente para asegurar una democracia participativa pero por lo menos se logra un mínimo de transparencia.

A manera de conclusión:**Los riesgos de los TLC para la Comunidad Andina**

Del análisis presentado es relativamente evidente plantear riesgos que las negociaciones en los TLC podrían implicar dicotomías en algunos aspectos que irían en contravía con los avances de la Comunidad Andina. Así tenemos:

- Se busca profundizar la liberalización de factores –mercancías, servicios, inversiones, compras del Estado– y de disciplinas, especialmente en materia de propiedad intelectual y solución de controversias, que se inició en la Ronda Uruguay y se acentuó con la creación de la Organización Mundial del Comercio. En los tratados bilaterales poco se tienen en cuenta los intereses de los países en desarrollo que se han defendido ante esa organización y se tiende, más bien, a negociar aspectos propuestos por los países desarrollados, en los que no ha sido posible avanzar en los ámbitos multilateral y plurilateral.
- Los temas que se propone negociar se refieren a la “seguridad jurídica”, eufemismo que no significa más que establecer límites máximos al ejercicio de las políticas públicas, límites que son más amplios para Estados Unidos, que no sólo refuerza así su capacidad y su poder para ejecutar políticas discrecionales, sino que impone a otros países, la ampliación de la apertura de sus mercados y de sus legislaciones, y asegura que no puedan dar marcha atrás en la redefinición de sus políticas comerciales y de integración económica en otros ámbitos, por injustos o perjudiciales que hayan sido hasta ahora los resultados de esas políticas.
- Los tratados de libre comercio reducen aún más el papel de los estados nacionales y de sus instituciones. Se cede la soberanía nacional en muchos aspectos, no en instituciones supranacionales sólidas como las de la Comunidad Andina o la posible comunidad sudamericana, sino en estructuras privadas, especialmente en la solución de conflictos relacionados con el capital extranjero y la propiedad intelectual; mientras que nada se dice de temas fundamentales para los países en desarrollo, como la liberalización del flujo de personas y las migraciones. Las antiguas

instituciones y organizaciones sociales, nacionales o andinas, saldrán del escenario, y allí quedará un solo actor: la justicia privada.

- El tratado es un retroceso de la democracia real, restringe la libertad de los ciudadanos y de las autoridades del país o de otros acuerdos de integración, para elegir democráticamente, en un futuro cercano, su propia manera de insertarse en la economía global. Los demás acuerdos comerciales de integración, la constitución y las leyes se convertirán en anacronismos jurídicos que sólo se podrán aplicar en las áreas que no figuren en las cláusulas del tratado que se firme. Y, como lo que se negocia es demasiado, la democracia será muy poca. El poder de decisión quedará en manos de expertos y técnicos que juzgan inevitable el curso actual de las tendencias económicas y que el mundo sea manejado por los representantes de fuerzas económicas abstractas, el capital multinacional, las pequeñas elites nacionales y los tecnócratas.
- Las negociaciones bilaterales constituyen una elección por la peor opción en el marco de la globalización. Se prefiere el yugo de una negociación bilateral, antes que los pesos y contrapesos de las negociaciones multilaterales o plurilaterales. Hacen el juego al unilateralismo norteamericano, menos interesado en los temas comerciales que en integrar a los países latinoamericanos en su bloque hegemónico, en definir sus patrones de especialización, en encuadrarlos en su estrategia geopolítica y en alejarlos de sus propias opciones integracionistas. La posibilidad de crear una América Latina unida en un mercado único, en una asociación política, como la pensaron Bolívar y Martí, se alejará aún más, para acoger los valores estadounidenses y la inclinación comercial anglosajona, que fascinan a nuestras elites, incapaces de afianzar valores y visiones propias y, por supuesto, carentes de identidad nacional.

Muy pronto los críticos me acusarán de ser enemigo del libre comercio. La verdad, y la confieso abieramente, la globalización no es mala ni buena en sí misma. Son anacrónicas las posiciones que buscan cerrar las economías. La internacionalización de las economías es necesaria. Lo que no puedo aceptar es que bajo el manto de un defensa falaz del libre mercado, se acen-túe la competencia imperfecta, que se refuercen las estructuras de monopo-

lio u oligopolio, que se centralice y se concentre el capital, que se ignoren las evidentes diferencias en los niveles y grados de desarrollo de los países y de sus regiones, que se desconozca la necesidad de crear mecanismos compensadores, y que se encubra el interés de unos pocos bajo el manto del interés nacional. Algunas consecuencias son las siguientes:

- Para los países en desarrollo, el eje de esta crisis es la agricultura, los avances asimétricos que se produjeron en la Ronda Uruguay y las desequilibradas propuestas que se han hecho en la de Doha, especialmente en los temas de la denominada “Agenda de Singapur”, en inversiones, propiedad intelectual y compras del sector público. Para avanzar realmente, es necesario corregir los desequilibrios que favorecieron a los países desarrollados en la Ronda Uruguay, poner a la salud por encima de la propiedad intelectual, definir normas claras de competencia comercial y no contradecir las normas de libre mercado, manteniendo barreras cualitativas e innumerables excepciones que constituyen barreras no arancelarias para la penetración de los mercados. Los países andinos que negocian el TLC no puede renunciar a los puntos esenciales de la agenda multilateral de los países en desarrollo para negociar únicamente aquello que interesa a Estados Unidos.
- En liberalización de mercancías, es indudable que la negativa de Estados Unidos a negociar las ayudas internas y otras medidas de efecto equivalente en el sector agropecuario implica una profunda distorsión anticompetitiva en el mercado interno norteamericano, y bloquea nuestras exportaciones. En reciprocidad, la Comunidad Andina debe asegurar, en toda circunstancia, la posibilidad de aplicar medidas equivalentes que protejan nuestro mercado y permitan volver a los niveles arancelarios consolidados en la OMC, así como mantener la libertad para manejar los mecanismos de estabilización de las bandas de precios establecidas en el área andina.
- La negociación en bienes industriales y no industriales en lo que corresponde a las legislaciones anti-*dumping*, de competencia comercial y en materia sanitaria, debe ir mas allá de lo que se logró en la OMC, asegurando que Estados Unidos no apliquen barreras no arancelarias, y que

se controle el abuso de la posición dominante de mercado que ejercen las multinacionales, aceptando que la normativa comercial del tratado y la andina pueda aplicar los controles necesarios. Es necesario, además, eliminar los contingentes que limitan el acceso de cualquier exportación agrícola o industrial al mercado norteamericano, y establecer salvaguardias automáticas, que se apliquen hasta los niveles arancelarios consolidados en la OMC, ante daños evidentes a la producción andina o nacional.

- En el tema de propiedad intelectual hay que controlar la biopiratería, respetar los conocimientos tradicionales, fijar excepciones en las industrias culturales, no aceptar ninguna ampliación de la patentabilidad, protección a la información no divulgada o los derechos de autor, y mantener la libertad de acción con respecto a la Ompi y los avances que allí se negocien. Estados Unidos debe adherirse a los tratados o convenios multilaterales en materia de biodiversidad. Hay que mantener las legislaciones nacionales sobre piratería sin asumir nuevos compromisos. Además, es prioritario que la salud de la población esté por encima de los intereses monopólicos de las multinacionales y de las normas de propiedad intelectual. También se debe fortalecer un control eficaz, de las prácticas anticompetitivas derivadas del control monopólico que otorgan las patentes o los derechos de autor.
- En cuanto a las compras del sector público y servicios, es esencial lograr un acceso real y sin ninguna restricción a los mercados de Estados Unidos, sin excepciones geográficas ni administrativas. De no ser así, la Comunidad Andina debe contemplar sus sensibilidades regionales y actuar en reciprocidad, estableciendo excepciones y restricciones de la misma naturaleza.
- Hay que mantener la libertad para adoptar medidas de control de los capitales e inversiones de portafolio, con el fin de reducir el riesgo frente a choques externos. Además, no se debería aceptar la protección a la inversión antes de establecerse en los países andinos. Las inversiones en servicios se deben mantener en el capítulo correspondiente y no en el de inversión, pues de otra forma se renunciaría en gran medida a la aplicación de políticas públicas en la integración.

- Los servicios se deben negociar con base en una lista positiva hasta que Estados Unidos eliminen las excepciones regionales o estatales. De otro modo, la lista negativa se convertiría en una limitante a las negociaciones entre los países andinos.
- Liberalizar el modo 4 de prestación de servicios (personales), clarificar las políticas de migraciones y no aceptar ninguna limitación al otorgamiento de visas para prestación de servicios profesionales, y establecer un mecanismo de solución de diferencias en esta materia. Hay que fijar excepciones en salud, industrias culturales y educación, y no aceptar ninguna limitación en las políticas de compras estatales y servicios, como ocurre en los niveles estatales de Estados Unidos.
- Debido a las diferencias de los grados y niveles de desarrollo, se deben crear fondos estructurales, financiados por Estados Unidos, para compensar los efectos perjudiciales del acuerdo, especialmente en materia de reestructuración y reconversión empresarial, recalificación laboral, apoyo a las regiones subnacionales más perjudicadas y fomento a la pequeña y mediana empresa y hacerlos extensivos en el caso en que se causen distorsiones en la Comunidad Andina.
- Se debe crear una comisión administradora del tratado que evalúe, con criterios claramente definidos y correctivos automáticos, los efectos sobre el bienestar, la distribución del ingreso, los precios de los medicamentos, agroquímicos, etcétera, para adoptar medidas que atenúen el desequilibrio de los resultados del tratado o se propongan cambios en lo que se ha negociado.

Podría enumerar otros puntos que harían menos desequilibrada la negociación, por ejemplo, que los estándares de la negociación de la Ronda Uruguay en materia de propiedad intelectual son exagerados, como el plazo de monopolio que se concede para recuperar la inversión en invención y desarrollo.

En suma, el TLC podría ser una profundización equilibrada de lo que no se ha negociado en lo multilateral. Si se acogiesen puntos como los expuestos, la sociedad tendría que pensarlo y reflexionar sobre las ventajas del

tratado. Aunque habría costos, su cumplimiento implicaría una nueva forma de concebir la globalización y la inserción internacional de nuestra economía en el mercado mundial y se constituiría en la base de una posible profundización de la integración andina y sudamericana en el contexto de una globalización más justa y equilibrada.

Bibliografía

- Heckscher, Eli (1919) "The effect of Foreign Trade on the Distribution of Income". *Ekonomisk Tidskrift*, Vol. 21: 497-512.
- Krugman, Paul (1994) *Rethinking International Trade*. IMT Press
- Ohlin, Bertil (1933) *Interregional and International Trade*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Umaña M., Germán (2004a) "Convergencia o divergencia: Estado Nación o Integración". Santa de Bogotá: Universidad Nacional, Julio.
- _____ (2004b) "La Asimetría del Comercio. El TLC Colombia y Estados Unidos". Santa Fe de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y otros.
- _____ (2004c) "Efectos del ATPA y el ATPDEA en los países de la Comunidad Andina". Lima: Plades – CLA
- _____ (2004d) "Compatibilidad de la unión aduanera andina con el Artículo XXIV del GATT de la OMC y el Artículo V del AGCS.". Trabajo realizado para la Secretaría General de la Comunidad Andina. Noviembre.

El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: un modelo a evitar

Claudio Lara Cortés*

Introducción

Chile ha alcanzado nuevamente notoriedad internacional con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Este acuerdo entró en vigencia el 1 de enero de 2004 y fue el número 28 de Chile con otros países. Lograr este histórico tratado —como fuera calificado por las autoridades de gobierno y dirigentes empresariales— no fue fácil, pues dependía absolutamente de la voluntad norteamericana. Antes de su firma, hubo que esperar varios años para que el gobierno de ese país tomara la decisión de negociar y luego otros tantos para que su Congreso aprobara el *fast track* o el Trade Promotion Authority (TPA)¹.

Para Estados Unidos, el tratado con Chile es parte de su política comercial (denominada “liberalización competitiva”) que está especialmente diseñada para apoyar tanto la expansión global de sus empresas transnacionales e instituciones financieras como su disputa por el liderazgo en el ámbito regional y multilateral. También son parte importante de esta política los acuerdos bilaterales que la potencia mundial está actualmente cerrando, negociando o estudiando con diversas naciones, muchas de las cuales son de

* Economista chileno, director de la revista *Economía Crítica y Desarrollo*. Profesor universitario e investigador de la Universidad ARCIS. Miembro de la Red de Economía Mundial (REDEM) e investigador del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

1 La Trade Promotion Authority, TPA, antes conocida como Fast Track, establece el compromiso del Congreso de Estados Unidos a no efectuar enmiendas a los acuerdos comerciales que negocie el Poder Ejecutivo de este país, limitando su accionar legislativo a aprobar o rechazar dichos acuerdos. Además, restringe el plazo de debate en el Congreso a un período no mayor a 90 días.

América Latina. De allí que el TLC entre Estados Unidos y Chile aparezca reiteradamente como el “modelo a seguir”.

Aún cuando EE.UU. esté más preocupado por la utilidad externa de este tipo de tratados, Chile aparece primordialmente interesado en aumentar su acceso a los mercados de ese país. Ello le brindaría la oportunidad de dinamizar su sector exportador y así salir definitivamente de su largo ciclo de estancamiento económico, acallando de paso las críticas de la oposición de derecha. Esta sería una de las principales razones de la prisa del gobierno chileno por firmar el TLC lo antes posible y a como diera lugar.

Con el excesivo énfasis puesto en el aumento de las exportaciones y en la mayor apertura de los mercados, da la impresión que este tratado fuese concebido por dicho gobierno como un simple acuerdo “comercial”, ignorando el hecho que en tiempos de globalización los TLC adquieren nuevos significados. En efecto, los actuales TLC dejan de tener un carácter unidimensional (sólo comercio de bienes), para adquirir ahora un doble carácter comercial (comprende a bienes y servicios) y multidimensional (junto a los flujos comerciales, abarca los de inversión y los financieros, así como otros temas específicos que promueven y protegen la expansión del capital: protección de la propiedad intelectual, inversiones, compras de gobierno, etc.). De este modo, los nuevos acuerdos no sólo afectarán las políticas comerciales de “frontera” relacionadas a las exportaciones e importaciones, sino que sobre todo a las políticas y leyes chilenas (regulaciones) relativas a temas que son esenciales para el conjunto de la economía como también para la vida cotidiana de los trabajadores y las personas. En última instancia, estos acuerdos buscan la mercantilización total de nuestra economía y de nuestra sociedad, como si ello fuera posible.

Más allá de lo anterior, no se puede soslayar otro hecho importante: este nuevo TLC coloca frente a frente a una superpotencia económica como Estados Unidos y un país pequeño como Chile. Ambos presentan inmensas asimetrías y desigualdades, ya sea en el plano económico, político y militar como en su correspondiente peso y presencia en el mundo. Lógicamente, y como quedó demostrado en este caso, el país más poderoso tendrá mayor peso para decidir no sólo el tiempo de inicio y de duración de las negociaciones, sino que además la agenda de temas que serán abordados y los límites de la negociación. Por cierto, las implicancias del tratado también serán muy dispares para ambos países.

No obstante lo anterior, el acuerdo con EE.UU. ha provocado en Chile arranques de promesas increíbles. Entre las más repetidas se encuentran el aumento constante del Producto Interno Bruto (PIB) y del empleo (basados en el incremento de las exportaciones) junto a la baja de los precios de bienes y servicios que favorecerían a los consumidores. Sin embargo, tales promesas no tienen sustento teórico (dado su alto nivel de abstracción y reduccionismo comercial) menos aún histórico. El mismo desarrollo de Estados Unidos ha sido un caso típico de proteccionismo y de pequeña participación del comercio exterior en su producción interna.

En el presente trabajo pretendemos examinar los alcances del TLC suscrito entre Estados Unidos y Chile. Comenzaremos presentando algunos antecedentes económicos —incluyendo las asimetrías existentes entre ambos países— que pueden ayudar a comprender mejor los objetivos oficiales y no oficiales del tratado y las estrategias seguidas por los respectivos gobiernos. Posteriormente, discutiremos los contenidos y eventuales implicancias del acuerdo para los flujos comerciales de ambas economías. Entendiendo que este es sólo un aspecto del tratado, luego haremos lo mismo con respecto a los flujos financieros y de inversión extranjera. Finalizaremos con una evaluación preliminar sobre la marcha del acuerdo en los primeros diez meses de 2004.

El largo camino hacia el TLC y las estrategias en juego

Para suscribir un tratado con Estados Unidos, nuestro país tuvo que esperar cerca de 12 años desde que en 1991 el entonces presidente de esa nación, George Bush (padre), manifestara su interés por negociar un TLC con Chile. No obstante, ello no pasó más allá de las buenas intenciones, a pesar de la positiva respuesta chilena. Más tarde, a fines de 1994, el gobierno del demócrata Bill Clinton reiteró el mismo interés y la historia parecía repetirse. La incertidumbre terminó recién seis años después cuando comenzaron las conversaciones entre ambos países.

El principal motivo de Estados Unidos por negociar un TLC con Chile, indudablemente, no es económico.² La superpotencia mundial viene desarrollando desde hace algún tiempo —con mayor ímpetu después de los res-

2 Como lo reconoció el *Washington Post* en diciembre de 2003, en el plano estrictamente económico “este tipo de acuerdo es insignificante” para Estados Unidos. Este periódico proyectaba que el PIB del país aumentaría en términos absolutos con el TLC apenas 0,004%.

pectivos fracasos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Cancún y del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) en Miami- una estrategia comercial que tiene a los TLC como su instrumento clave. En estos momentos está cerrando, negociando o estudiando acuerdos con diversos países, muchos de ellos de América Latina.

Para el SELA, “es posible comprender mejor las motivaciones de Estados Unidos al considerar el valor extrínseco de los TLC. Estos tratados son herramientas multifuncionales que pueden ser utilizadas para promover otros objetivos. Los TLC se emplean de diversas maneras como medios para ejercer presión sobre los demás socios involucrados en las negociaciones del ALCA y de la OMC, ya que proporcionan mecanismos para ayudar a las industrias estadounidenses en transición, apoyar a los países que cooperen con EE.UU. en la lucha contra las drogas y el terrorismo, y alentar a terceros países que participen en otras iniciativas en materia de política exterior”.³ Esta política, que recurre a las “vías bilaterales” (TLC) con socios selectos, es denominada como “liberalización competitiva” por el representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick.

La decisión de iniciar negociaciones para alcanzar un tratado de libre comercio con Chile se basa precisamente en esta nueva política. Sin embargo, al concebirse los TLC como un mero instrumento o medio, predispuso desde el inicio a los negociadores norteamericanos a no hacer concesiones en los temas considerados sensibles, como agricultura, propiedad intelectual, inversiones y servicios. De tener éxito esta imposición, EE.UU. podría presentar el tratado como un modelo ideal para otras negociaciones posteriores, permitiéndole seguir construyendo peldaños (*building blocks*) que conduzcan a un eventual acuerdo hemisférico bajo su liderazgo. Además obstaculizaría tanto las pretensiones hegemónicas de Brasil como el reagrupamiento regional (la Unión Sudamericana de Naciones, por ejemplo) al favorecer las desarticulaciones y desconfianzas entre los propios gobiernos latinoamericanos.

Para Chile, por su parte, la búsqueda de un TLC con la principal potencia mundial se inscribe dentro de la política comercial -conocida como “lateral”- que los sucesivos gobiernos de la Concertación por la Democracia

3 Ver Antena del SELA en Estados Unidos, Secretaría Permanente del SELA; No 71, 1º. Trimestre de 2004.

vienen impulsando desde los inicios de los años noventa. Este tipo de acuerdo, al que se suman los multilaterales y plurilaterales, es visto como complemento de la apertura unilateral que promovió el régimen militar anterior.⁴ Ellos tendrían importantes funciones⁵ e incluyen las diferentes dimensiones del comercio. Son, además, de carácter amplio, ya que buscan su desarrollo hacia fuera (no pretenden crear mercados comunes o uniones aduaneras). No se limitan a los países de la región, también apuntan hacia Estados Unidos y Canadá, a las economías del Asia-Pacífico y a la Unión Europea.

Cabe destacar que a fines de 2002, Chile ya había suscrito acuerdos de complementación económica con diversos países y bloques de América Latina (Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, Perú, Venezuela y Mercosur), que comprenden no sólo convenios arancelarios sino también cuestiones relativas a transporte, inversiones, propiedad intelectual y otros. A ello se sumaban otros cuatro tratados de libre comercio, que tienen alcances aún más vastos (Canadá, México, El Salvador y Costa Rica). Además había cerrado un TLC con la Unión Europea, que entraría en vigencia en febrero 2003. Actualmente, cerca del 75% del comercio exterior está regido por los acuerdos de libre comercio que el país ha suscrito.

Muchos de aquellos acuerdos o tratados tendrán como base los principios de no discriminación, trato nacional y cláusula de nación más favorecida, que impulsara desde 1995 el nuevo sistema multilateral a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por otra parte, habría que agregar que nuestro país ha celebrado aproximadamente 50 acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones, 37 convenios de transporte aéreo y 13 acuerdos para evitar la doble tributación.

Irónicamente, aunque en los años noventa se suscribieron gran parte de los acuerdos mencionados dentro de un contexto de fuerte avance del multilateralismo, aumentaron significativamente las exportaciones y se

4 En realidad, el gobierno de Patricio Aylwin decidió continuar y profundizar dicho proceso de apertura, reconociendo que esta es la mejor política para un país pequeño como Chile, "ya que contribuye a una asignación de recursos más adecuada y, en consecuencia, maximiza el bienestar de la comunidad como un todo". En esa perspectiva, los aranceles fueron reducidos de manera uniforme desde un 15 a un 11 por ciento en junio de 1991, (Sáez y Valdés S. 1999: 83).

5 Estos acuerdos cumplirían dos funciones esenciales: contribuir a una apertura comercial recíproca que permite aprovechar las ganancias del comercio y reducir los costos de transacción de las relaciones económicas internacionales, especialmente dada su multidimensionalidad actual (Sáez y Valdés, 1999: 84-85).

obtuvo récord de inversión extranjera; el país terminó la década sumido en una grave recesión económica, que dará lugar a una prolongada fase de estancamiento.⁶ No pocos autores pensaban en ese entonces que el modelo estaba llegando a sus límites (Silva 2001:7),⁷ debido a la culminación del ciclo de inversión en los rubros exportadores (Moguillansky 1999).⁸

En medio de un intenso debate que ponía fin al consenso predominante, muchos esperaron la introducción de ciertas rectificaciones al modelo económico durante los inicios del actual gobierno de Ricardo Lagos, pero terminaron imponiéndose las posiciones neoliberales más extremas que proponían “más de lo mismo”. El problema para los fundamentalistas no es la liberalización comercial y económica, sino la insuficiencia de ella. De allí la necesidad desesperada de maximizar la liberalización para que nos conduzca a un mayor crecimiento del PIB y del empleo (prometieron un crecimiento anual de 7% y la creación de 200.000 empleos por año). Los principales vehículos para ello serían una nueva rebaja arancelaria, la flotación del tipo de cambio y la firma de nuevos acuerdos de libre comercio, sobre todo con las potencias económicas: Estados Unidos y la Unión Europea.

Lo más preocupante es que desde entonces la economía no ha podido iniciar un nuevo ciclo expansivo y hasta 2003 se encontraba virtualmente estancada. El aumento del PIB entre 1998 y 2003 apenas promedió el 2,6%, lo que marca un fuerte contraste con lo registrado anualmente entre 1984 y 1997 (7,2%). El exiguo crecimiento de los últimos seis años es inferior incluso al promedio mundial (3,4%). En tanto la tasa de crecimiento del PIB per cápita para igual lapso es mucho menor, de sólo 1,4%. Para el 2003 el ingreso per cápita fue equivalente a 5.483 dólares, casi similar al de 1994. Asimismo, en este mismo período hemos sido testigos de una dramá-

6 El gobierno del Presidente Frei terminaba su mandato en 1999 entregando al país una economía y una industria sin crecimiento (con caídas iguales a -1,3% y a -1,8% respectivamente), con una alta tasa de desempleo, una baja tasa de inversión, una disminución espectacular de las exportaciones, un incremento significativo del endeudamiento externo y un déficit fiscal que se da por primera vez desde el año 1986.

7 Para esta autora “el diagnóstico compartido indica que el modelo implementado hasta ahora estaría llegando a sus límites, luego de casi tres décadas de aprendizaje de una estrategia de apertura orientada a las exportaciones”.

8 En este libro, la autora sostiene que “es posible visualizar que a fines de la década de los 90 ha culminado un ciclo de inversión en los rubros exportadores que han constituido el motor del crecimiento de la economía chilena y la explicación principal de la estabilidad de su balanza de pagos”.

tica caída en la creación neta de empleos⁹ y de una creciente precarización del llamado mercado laboral. Sólo un tercio de los chilenos tiene un trabajo “decente”, según un informe reciente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).¹⁰

Peor aún es la situación de Chile en la economía mundial, pues retrocedió más de 100 puestos en el último quinquenio, ubicándose en el lugar 117 del ranking de crecimiento de 179 países. Esta es una caída dramática si se compara con el escenario presentado entre 1994 y 1997, cuando nuestro país figuraba entre las diez economías con mayor dinamismo del mundo.

Es dentro de este cuadro deprimente que Chile “negocia” el TLC con Estados Unidos. Había que lograr el acuerdo lo más pronto posible y a como diere lugar para poder, antes que nada, reactivar el sector exportador y así salir definitivamente de su largo estancamiento económico; pero también para reafirmar y “blindar” (de cualquier alternativa) el modelo neoliberal en momentos en que comenzaba a cuestionarse.¹¹

No es de extrañar, entonces, que una vez iniciadas las conversaciones, los representantes de Chile acepten rápidamente los “temas de negociación” (19 en total) propuestos por el equipo negociador norteamericano. Luego ellos se agruparon en siete áreas diferenciadas: comercio de bienes, mecanismos de defensa comercial, normas y estándares, inversiones y servicios, asuntos vinculados al comercio, aspectos institucionales, y asuntos laborales

9 Un reciente estudio realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS) revela que entre 1997 y 2003 la economía chilena originó una caída en la creación neta de puestos de trabajo de 0,3%, dado que destruyó más empleo (13,2%) de los que creó (12,9%) en el período. Dicho en otros términos, por lo menos uno de cada cuatro empleos asalariados es creado y destruido cada año.

10 En otro estudio de la misma OIT, elaborado por Ricardo Infante y Guillermo Sunkel, se concluye que en el año 2000 el 32,1% de las personas con empleo tenía un trabajo calificado como “decente”, 54,1% uno “regular” y 13,8% uno “precario”. Esta última cifra es incluso peor a la registrada en 1990 (12%).

11 Así, el diario empresarial *Estrategia* aseguró que la sola firma del TLC era un portazo para cualquier aventura de izquierda que pretendiera modificar la actual estrategia económica. “El TLC, sin duda, consolida la imagen de Chile como una nación abierta al mundo y comprometida con el sistema de mercado. Desde esta perspectiva, hay que destacar un gran alcance político por cuanto su contenido obliga a las partes a respetar los principios económicos en el largo plazo, independiente de los gobiernos de turno, convirtiéndose en factor de estabilidad y resguardo a los principios que sustentan el desarrollo”. Por su parte, el senador derechista Hernán Larraín ironizó en *El Mercurio* con la idea de que la consolidación de las políticas neoliberales, para siempre, la firmaba un presidente socialista.

y ambientales. Estas diversas materias fueron abordadas en 14 rondas de negociaciones, pero como es de suponer, las últimas fueron las decisivas.

En la fase final de la negociación, que tomó impulso con la aprobación en julio de 2002 del TPA por parte del Congreso de EE.UU., se incluyeron los productos agrícolas sensibles para ambas partes, el mecanismo de solución de controversias en materia de inversiones y asuntos medioambientales y laborales; todas cuestiones de gran interés para los estadounidenses. Asimismo, en las últimas rondas se terminó de definir las ofertas y concesiones así como la arquitectura general del acuerdo. El 11 de diciembre de ese mismo año se realizó el cierre de las negociaciones. Finalmente, el 6 de junio de 2003 el gobierno chileno firmó en Miami el ansiado TLC con Estados Unidos.

Sin embargo, cabe advertir —contra el triunfalismo reinante en Chile— que los resultados de este tratado pueden verse relativizados en el mediano plazo por los avances de la misma estrategia comercial estadounidense. Hay que tener en cuenta que si todas las negociaciones que está llevando a cabo EE.UU. concluyen con éxito y son aprobadas, el número de sus socios con TLC se habrá incrementado en sólo unos pocos años de cuatro (Canadá, Israel, México y recién Chile) a veintiséis países, la mitad de los cuales serían de América Latina.¹² De este modo, los escasos márgenes de preferencia ofrecidos a Chile para acceder al mercado más importante del mundo se estrecharían cada vez más y tendrían que ser disputados con un grupo creciente de competidores.

Un acuerdo entre socios muy desiguales

Antes de la entrada en vigor del TLC, Chile ya renía un fuerte intercambio comercial con Estados Unidos (US\$6.234 millones durante el 2002), siendo su mayor socio comercial. Sin embargo, las cifras agregadas de esta integración comercial *de facto* o silenciosa esconden profundas desigualdades y

12 Estados Unidos también ha propuesto negociaciones para TLC con el resto de las naciones del Medio Oriente, ha lanzado una Iniciativa Empresarial para ASEAN que podría conducir a una serie de nuevos TLC con el Sudeste Asiático, y ha explorado la posibilidad de negociaciones con Corea del Sur, Taiwán y otros. Ver Antena del SELA en Estados Unidos, Secretaría Permanente del SELA; No 71, 1º. Trimestre de 2004.

asimetrías. En efecto, las exportaciones de bienes con destino al país del Norte representaron el 18% como promedio en el período 1996-2002 y las importaciones de bienes de origen estadounidense fueron de 21% en igual lapso. Por el contrario, las compras que hace EE.UU. a nuestro país representan apenas el 0,3% del total de sus importaciones y las exportaciones con destino a Chile representan sólo el 0,5% de sus exportaciones totales al mundo como promedio durante el mismo período. Es decir, nuestra economía depende mucho más de ellos que ellos de nosotros.

Por cierto, no sólo se trata de relaciones de dependencia dada las notables diferencias en el intercambio comercial, sino además de desarrollos tecnológicos marcadamente desiguales. Es sabido que Chile presenta un gran retraso en la exportación de productos tecnológicos que incorporan un mayor valor agregado.¹³ Vende al país del Norte principalmente bienes primarios (minerales –cobre-, hortofrutícolas, del mar y forestales); mientras que los productos manufacturados que exporta (alimentos, forestales y muebles de madera) contienen mucho menos tecnología y más mano de obra que los productos industriales que recibe de él; por lo que una unidad de trabajo tiene más capacidad de compra en Estados Unidos, generando una “renra tecnológica” a su favor.

Eso no es todo, puesto que Chile produce medios de producción a muy baja escala, su proceso de acumulación depende de la importación masiva de bienes de capital y bienes intermedios que provienen principalmente de EE.UU., provocando en consecuencia un fuerte desnivel en la balanza comercial con ese país.¹⁴ Mientras más elevado sea su crecimiento económico, más importaciones serán necesarias y mayores serán las posibilidades de un déficit comercial (como de hecho ocurrió por varios años durante la década de los noventa). Esta situación se revirtió desde que Chile cayó en 1999 en una fase recesiva y de bajo crecimiento, tal cual se demuestra en el cuadro No 1. De recuperarse la economía chilena, en el contexto de una desgrava-

13 Según un informe de CEPAL, sólo el 10,3% de los bienes que salieron de nuestro país en el período 2000-2001 correspondió a productos finales que incorporan tecnología, cifra considerablemente menor que el promedio de América Latina, que fue de 55,2%. Los procesos tecnológicos como el cobre y los salmones fueron catalogados por el informe como manufacturas basadas en recursos naturales.

14 En 2002, el 15,5% y 26,3% de las importaciones chilenas de bienes intermedios y de bienes de capital, respectivamente, provienen de los EE.UU., en tanto que sólo el 7,3% de las importaciones de bienes de consumo realizadas por Chile provinieron de ese mercado.

ción desigual resultante del TLC, es muy probable que se vuelva rápidamente al déficit histórico.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Exportaciones de Chile a EE.UU. (US\$)	2.554,3	2.710,0	2.610,0	3.087,5	2.991,5	3.214,5	3.482,9
Importaciones de Chile desde EE.UU.	4.109,5	4.331,6	4.025,8	3.022,5	3.338,5	2.888,6	2.515,3
Total BC	-1.555,2	-1.621,6	-1.415,8	65,0	-347,0	325,9	967,6

Fuente: ProChile

Asimismo, es de sobra conocido que en Chile los salarios son de lejos menores que los pagados en Estados Unidos. Este hecho significa que se intercambian productos con altos costos laborales (salarios) contra productos con bajos costos. Por lo demás, los bajos salarios parecieran ser una necesidad para compensar los precios competitivos de los bienes exportados desde Chile y el atraso tecnológico con que son producidos. Claramente, esta compensación no se busca sacrificando la ganancia de las empresas. En suma, entre ambos países no solamente hay un intercambio desigual en tecnología y trabajo, también lo hay en salarios.

Tan importante como aquel intercambio desigual es la diferencia clave que existe entre Estados Unidos y Chile en el ámbito monetario.¹⁵ La coexistencia de dos monedas (una dominante y otra dominada) no sólo implica una relación inestable, más aún con un tipo de cambio flotante, sino que además tiene serias consecuencias sobre ese mismo intercambio. Por una parte, en los países con doble moneda como Chile, las tasas de interés suelen ser más elevadas que en EE.UU., donde existe una sola moneda. Ello a

15 Como es sabido, en el primero circula una sola moneda (dólar), en el segundo coexisten dos monedas, la moneda local (peso) y la moneda fuerte (dólar). En nuestra economía el peso domina el circuito monetario de mercancías y servicios, mientras que el dólar tiene una fuerza especial como medida del valor y reserva del valor en el tiempo en los circuitos monetarios bursátiles y financieros.

causa principalmente de la imposición de una doble prima de riesgo para protegerse contra posibles devaluaciones del peso. Por otra parte, toda eventual devaluación, motivada por la existencia de la doble moneda, incrementa los precios de los bienes de producción importados que las empresas locales pagan en dólares a sus proveedores.

En suma, ambas implicancias hacen que la producción interna de las empresas en Chile se encarezca con costos que no existen en el país del Norte, dañando así sus capacidades competitivas. Para contrarrestar estos costos financieros más elevados, las empresas recurren otra vez a la reducción de salarios y así, se tiene nuevamente (ahora por razones financieras) un nuevo caso de intercambio desigual de productos con altos salarios contra productos con bajos salarios. Esto sugiere que la producción para el mercado externo -o interno- de bienes y servicios en nuestro país se hace posible en gran medida porque los salarios reales rienden a crecer por debajo de la productividad del trabajo.¹⁶

Pero junto a los intercambios comerciales desiguales que mantienen ambas naciones, también es necesario abordar los flujos financieros y de inversión extranjera directa; más aún si concordamos que estas son las principales formas que asume la actual expansión mundial del capital norteamericano. En esta perspectiva, merece desracarse que alrededor del 30% del total de la inversión extranjera materializada en Chile durante los últimos 30 años proviene de Estados Unidos, el país con mayor inversión acumulada en nuestra economía. En efecto, los flujos materializados alcanzaron a 15.891 millones de dólares entre 1974 y 2003, equivalente al 29,7% de la inversión total.¹⁷

16 Si entre 1996 y 2000 la productividad media del trabajo creció a un ritmo promedio anual de 2,7%, las remuneraciones lo hicieron sólo en 2,2%. Entre 2000 y 2002 se mantuvo la tendencia aunque con tasas menores, de 2,1% y 1,8%, respectivamente. Esta brecha productividad-remuneraciones es mucho más profunda en la minería, sector líder de las exportaciones chilenas. Así, entre 1996 y 2000, los incrementos de productividad promediaron un 14,9% anual, mientras que los salarios aumentaron apenas un 1,8% por año.

17 No hay duda que estos flujos norteamericanos de inversión han sido facilitados de manera decisiva tanto por las garantías y derechos del inversionista extranjero que otorgó tempranamente Chile (DL 600 de 1974) como por la suscripción del acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones (APPI).

**Cuadro No. 2. Inversión extranjera materializada en Chile desde Estados Unidos
Según DL 600, 1996 – 2003 (en miles de US\$ nominales)**

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
2.263.777	934.633	1.358.098	1.909.144	750.899	1.759.829	529.883	479.900

Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras

Inversamente, según cifras de la Cámara de Comercio de Santiago, la inversión detectada de empresas chilenas en Estados Unidos alcanzó apenas 102 millones de dólares en el 2001, representando el 7,6% del total. Este bajo monto de inversión también se ha constatado durante toda la década de los noventa. Así, entre 1990 y 2001 (tercer trimestre) la inversión detectada en ese país totalizó 274,7 millones de dólares, equivalente a sólo 1,1% del total.¹⁸ La mayoría de estas inversiones (75%) está enfocada hacia actividades de servicios, incluyendo telecomunicaciones, bancos y finanzas.

Estas corrientes de inversión directa entre ambos países colocan en evidencia que también en este ámbito ha venido ocurriendo una integración *de facto* o silenciosa, pero con la particularidad que ella es claramente unilateral (integrador-integrado) pues se basa en flujos que adquieren casi una sola dirección, desde Estados Unidos a Chile. Es aquí donde se expresan con mayor fuerza las asimetrías existentes entre estos dos países y, consecuentemente, los altos grados de dependencia de Chile con respecto a EE.UU.¹⁹

Sin embargo, cabe subrayar que un monto significativo de esas inversiones –sobre todo durante los últimos años- se ha materializado a través de fusiones y adquisiciones de empresas locales (estatales o privadas), produciendo una “extranjerización” creciente (americanización) de sectores claves de la economía chilena. La minería, los servicios y la manufactura captaron gran parte de los flujos llegados a Chile desde EE.UU. entre 1974 y 2003 (35,7%, 21,4% y 14,5%, respectivamente); pero en los últimos años los servicios desplazaron a la minería del primer lugar. Para dimensionar en roda

18 Al respecto, hay que tener presente que la metodología usada por la CCS es diferente a la del Banco Central de Chile, ya que el concepto de inversiones detectadas corresponde a proyectos con una maduración superior a un año que son informados a través de fuentes formales o informales, además incluyen operaciones con fondos generados tanto internamente como en el exterior.

19 En el 2002, las inversiones provenientes de EE.UU. representaron el 15,9% de la inversión materializada en Chile, pero este monto significó sólo el 1,3% de su inversión total en el extranjero.

su magnitud este fenómeno, hay que tener presente que el stock de inversión extranjera directa equivalió casi al 70% del PIB en el 2002 (69,7%), doblando al alcanzado en 1990 (33,2%).

Como resultado de esta progresiva extranjerización, se advierte una creciente tendencia a la concentración en unas pocas firmas transnacionales (y locales) que provocan o refuerzan la oligopolización/monopolización de importantes rubros de exportación y servicios. Por ejemplo, el principal sector exportador, el cobre (que aportó casi el 35% de los retornos generados por las exportaciones totales en 2003), está dominado sólo por cinco conglomerados que concentran el 90,4% de la producción de cobre.²⁰ Muchas de las empresas con presencia en el país son al mismo tiempo oligopolios transnacionales integrados "verticalmente" a nivel global y que producen los insumos en sus casas matrices ubicadas en Estados Unidos o en filiales localizadas en otros países. Prueba de ello es que los flujos de comercio intrafirma de las matrices estadounidenses con sus filiales en Chile se ubicó en 10,2% en el año 2000 (CEPAL 2003:44).²¹

Paradójicamente, los mayores niveles de extranjerización de la economía chilena terminan reforzando la unidireccionalidad de los flujos de inversión al eliminar la posibilidad de que empresas locales inviertan en EE.UU.; mientras que los avances en la integración global de las empresas (sobre todo de servicios) acentúan los desequilibrios en la balanza comercial, ya que requieren de más importaciones.

Por otra parte, hay que tener presente que no toda la inversión extranjera que arriba a Chile es inversión extranjera directa, parte importante de ella adopta la forma de inversión de cartera. Adicionalmente, la inversión orientada a los servicios, que es cada vez más relevante y que se registra como inversión directa, lo hace de preferencia al área de servicios financieros; desde los servicios bancarios hasta las administradoras de fondos prevision-

20 La principal empresa es la estatal Codelco que concentra el 33,2% de la producción total en 2002 (muy lejos del 75,2% de 1990). Le siguen el conglomerado angloaustraliano BHP Billiton (19,4%) y la británica Anglo American (18,3%). En cuarto lugar (con el 10,3%) se ubica Antofagasta Plc, una firma local del grupo Luksic, en sociedad con las japonesas Nippon Mining & Metals, Mitsubishi Materials, Manuberi y el Fondo de Pensiones Australiano AMP Group. Y en quinto lugar se ubica la estadounidense Phelps Dodge (9,3%).

21 De todas maneras hay que advertir que el porcentaje señalado de 10,2% es meos de la mitad que el coeficiente alcanzado por los países latinoamericanos, y mucho más bajo que el de los países industrializados.

les (AFP), pasando por compañías de seguros, fondos mutuos y fondos de inversión. Todas estas instituciones son agentes activos, en mayor o menor medida, de prácticas especulativas.

Ese tipo de inversiones y de actividades, dada la amplia extranjerización de la economía chilena (incluyendo su sector financiero), no sólo ocurre a nivel nacional sino que también en el ámbito internacional, especialmente en los mercados financieros norteamericanos. Por ejemplo, la inversión chilena en el exterior durante el 2002 alcanzó a 3.435 millones de dólares y gran parte de ella correspondió a inversión de cartera en fondos mutuos (US\$ 2.743 millones). Cabe destacar que EE.UU. mantiene el liderazgo como principal destino de estos flujos, concentrando prácticamente el 80% del total de ese año. A febrero de 2003, los flujos netos de inversión (de carrera, directa y otras) desde Chile hacia Estados Unidos vía Capítulo XII y XIII del CNCI acumulaban la no despreciable suma de 15.434 millones de dólares.

Entre los agentes más activos de esos flujos y prácticas especulativas se encuentran las AFP, todas dominadas por capitales extranjeros. Ellas han intensificado sus actividades externas durante el último tiempo y aprovecharon la negociación del TLC para presionar por un incremento del límite de inversión en el exterior (de 20% a 25%, y luego a 30%).²² Esto no debería extrañar, ya que el país del Norte también acapara la mayor parte de los recursos colocados fuera del país por las AFP, seguido por Europa.

En suma, las relaciones económicas entre Estados Unidos y Chile ocultan profundas asimetrías en los flujos tanto comerciales como de inversión directa y financiera, siendo éstas mucho más agudas en este último ámbito. Incluso, las empresas extranjeras que han invertido en Chile se han ubicado en sectores claves de su economía, de preferencia en áreas de exportación y de servicios. El TLC no pretende cambiar esta situación, ya sea por su naturaleza (que es promover el libre intercambio comercial y la libre movilidad de los capitales) o porque simplemente no reconoce las desigualdades. A diferencia de los enfoques tradicionales, preocupados (al menos en teoría) de que el país más poderoso acepte una política de distribución y de com-

22 Entre septiembre 2002 y agosto del 2003, la inversión en el extranjero de las AFP aumentó de 15,5% del fondo (US\$5.192,96 millones) a 21,7% del mismo (US\$8.904,72 millones), lo que implica un incremento neto del monto de inversión en el extranjero de 71,5%. El instrumento preferido por las AFP en el extranjero siguió siendo el fondo mutuo, que logró un aumento superior al de la inversión global en el exterior: 89%, al pasar de US\$3.680,65 millones a US\$6.953,28.

pensaciones que favorezca el desarrollo del socio más débil, los promotores actuales de los TLC “hablan de buscar *socios naturales* y el ordenamiento concéntrico en torno a núcleos económicamente fuertes” (Guerra-Borges 2002:182). Esto es, en lenguaje criollo, “enrrar a jugar en las grandes ligas” de “igual a igual”.

Una mirada interna al TLC: acceso a mercados y flujos de inversión

El propósito del tratado entre Chile y Estados Unidos queda explícito en el Capítulo Uno: “establecer una zona de libre comercio”. Pero de inmediato aclara que ello debe ocurrir “en conformidad a lo dispuesto por la Organización Mundial del Comercio (OMC)”, resguardándose así de aquellas visiones que creen que los acuerdos bilaterales son un obstáculo al multilateralismo.²³

Enseguida, este capítulo precisa que “una zona de libre comercio es la primera etapa de un proceso de integración que compromete a los países que lo impulsan a eliminar los aranceles entre sí; manteniendo, sin embargo, su propio arancel ante terceros”. Esta definición provendría del enfoque tradicional del comercio internacional que sólo concierne a los intercambios de bienes y a veces a ciertos servicios, excluyendo la libre circulación de factores de producción. Ni los movimientos de trabajadores ni de capitales (con sus servicios financieros asociados) se liberalizan.²⁴

Sin embargo, dicha definición, inexplicablemente, no se correspondería con los objetivos y contenidos del TLC. Éstos claramente trascienden los temas clásicos del comercio. En el mismo Capítulo Uno se plantean seis objetivos:

- estimular la expansión y diversificación del comercio entre los países y promover la eliminación de obstáculos al comercio así como facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios entre las Partes;

23 Suponemos que esta aclaración se apoya en el artículo XXIV del GATT que heredara la OMC. Este artículo establece que un acuerdo preferencial puede ser aceptable en la medida que elimine las barreras aplicables a la mayor parte del comercio entre los signatarios y siempre que no aumente la protección a terceros.

24 Bela Balassa (1962) propone una tipología que distingue cinco niveles en la escala de integración internacional: a) zona de libre cambio, b) unión aduanal, c) mercado común, d) mercado único, y e) unión económica y monetaria.

- promover las condiciones de competencia leal y aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de ambos países;
- proteger en forma adecuada y eficaz y hacer valer los derechos de propiedad intelectual en cada país;
- establecer procedimientos de solución de controversias conocidos, transparentes y eficaces;
- crear procedimientos eficaces para la aplicación, cumplimiento y administración conjunta del TLC;
- establecer un esquema para una mayor cooperación bilateral, regional y multilateral con el fin de ampliar y mejorar los beneficios de este tratado.

Por otra parte, el contenido del tratado, además del comercio de bienes, incorpora aspectos relativos a inversiones extranjeras y a servicios transfronterizos (incluido los financieros), así como al movimiento de personas, aunque de forma extremadamente limitada. Pero también incluye otros temas como las contrataciones públicas, la protección de los derechos de propiedad intelectual, el comercio electrónico y las telecomunicaciones. Además aborda ciertos asuntos ambientales y laborales.²⁵

Los objetivos y contenidos del TLC no sólo van mucho más allá de la visión tradicional de una zona de libre comercio, sino que además incorporan temas que aún no se negocian en la OMC (especialmente los llamados “nuevos temas” o “temas de Singapur”) o profundiza algunos ya acordados en ese organismo (propiedad intelectual y servicios, por ejemplo), por lo que servirán para sentar un precedente en las futuras negociaciones multilaterales, hemisféricas (ALCA) o bilaterales.

Más adelante se retoma el punto inicial para precisar que el propósito del tratado es establecer una zona de libre comercio sin excepciones, es decir todos los productos gozarán de atancel 0% en un plazo máximo de 12 años. Pero, sólo el 4,7% de las exportaciones chilenas a Estados Unidos se

25 Los 24 capítulos del TLC dan cuenta de esta multidimensionalidad. Ellos son: Disposiciones Iniciales, Definiciones Generales, Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado, Reglas de Origen y Procedimientos de Origen, Administración Aduanera, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Obstáculos Técnicos al Comercio, Defensa Comercial, Contratación Pública, Inversiones, Comercio Transfronterizo de Servicios, Servicios Financieros, Telecomunicaciones, Entrada Temporal de Personas de Negocios, Comercio Electrónico, Política de Competencia, Monopolios Designados y Empresas del Estado, Derechos de Propiedad Intelectual, Laboral, Medio Ambiente, Transparencia, Administración del Tratado, Solución de Controversias, Excepciones y Disposiciones Finales.

desgravarán entre los 10 y 12 años; mientras que el 87% gozará de desgravación inmediata desde el primer día de vigencia del acuerdo. Pero habría que considerar que este porcentaje es ligeramente menor al que se impondrá a los productos importados del país del Norte (88,5%).

Cabe agregar que el grueso (casi el 70%) de los envíos “chilenos” a ese país ya tenían un arancel de 0% o muy bajo (1% a 2%) previo al acuerdo (DIRECON 2003),²⁶ debido fundamentalmente a que estaban sujetos al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). A su vez, las importaciones norteamericanas pagaban antes un arancel único de 6% y con la entrada en vigencia del acuerdo éste se redujo a 0,54% como promedio. Por lo cual, la desgravación inmediata favoreció en general más a estas últimas que a las exportaciones chilenas.

En términos más específicos se ha indicado que los envíos industriales chilenos, especialmente del rubro de las confecciones, lácteos y la agroindustria, serán los más beneficiados con la desgravación arancelaria.²⁷ Claro que no todo es tan favorable para estas tres industrias, ya que el acuerdo arancelario encuentra a lo que queda de la industria textil muy deprimida y para aprovechar la desgravación inmediata debe cumplir con estrictas reglas de origen. En tanto, el largo período de desgravación contemplado para los productos lácteos y sobre todo para la agroindustria -entre 8 y 12 años para la gran mayoría de los productos (conservas, congelados, pulpas y jugos), a los que se suman el vino (la estrella exportadora no tradicional de los últimos años) y el azúcar-, significará continuar en una posición de desventaja con respecto a otros competidores que ya cuentan con un arancel cero para los mismos productos. En rigor, la desventaja sería mayor, pues la desgravación de muchos productos quedó sujeta a cuotas, algunas bastante reducidas.²⁸

De todas maneras, no por ello dejaremos de mencionar ciertos beneficios de la negociación en el ámbito comercial, siendo el más evidente la eli-

26 Según este organismo responsable de las negociaciones comerciales, “en términos del arancel efectivo pagado, los recursos naturales pagaron sólo 1,2%, mientras que las manufacturas basadas en recursos naturales pagaron 1,5%, en tanto que los productos industriales pagaron 4,2%”.

27 Así, el 88,5% de las confecciones (prendas y complementos de vestir de punto) dejó de pagar aranceles el día 1, después de enfrentar uno de 17,5% en 2003; mientras que el 99,99% lo hará desde el año 2. Por su parte, las exportaciones de productos lácteos y agroindustriales son las que han pagado los aranceles más altos al ingresar a EE.UU. antes de la vigencia del TLC (un promedio de 32,9% y de 26,5%, respectivamente, en 2003).

28 Este es el caso de los lácteos, cuya cuota (3.500 toneladas) es 9 veces menor a la pedida originalmente.

minación del escalonamiento arancelario, una de las características más notoria y perversa de la estructura arancelaria estadounidense.²⁹ También es significativa la consolidación de las condiciones del SGP y de las actuales condiciones de acceso de las exportaciones de Chile, por la vía de la cláusula de *stand still* (congelamiento) de los aranceles aplicados. Con ello, junto a otras disposiciones (como el mantenimiento temporal del *draw back*), se esperaba una mejoría inmediata de la “certidumbre jurídica” para los exportadores chilenos.

Desde la perspectiva norteamericana,³⁰ se destaca que más de tres cuartas partes de sus bienes agrícolas ingresarán a Chile libres de aranceles en el plazo de cuatro años y que sus productos agrícolas claves se beneficiarán con un mejor acceso a los mercados.³¹ Si bien EE.UU. eliminó el uso de subsidios de exportación, mantiene el derecho a responder si terceros países utilizan este tipo de subsidios para desplazar productos estadounidenses en el mercado chileno. Adicionalmente, una salvaguardia agrícola provisoria ayudará a proteger a los agricultores norteamericanos ante alzas repentinas de las importaciones de Chile. Pero lo más significativo en el ámbito agrícola fue la imposición norteamericana de eliminar gradualmente las bandas de precio chilenas, tema vital para miles de pequeños agricultores de nuestro país y que no fue parte de ningún tratado previo suscrito por Chile (incluido el TLC con la Unión Europea).

En definitiva, los resultados de la negociación arancelaria y de otras disposiciones de acceso a mercado se presentan como un gran logro, lo que es comprensible para un enfoque que concede a lo comercial una primacía casi absoluta, especialmente a las exportaciones. Pero no es entendible que se deje de señalar que poco o nada se avanzó en la eliminación de las barreras no arancelarias, que de por sí son igual o más relevantes que los propios

29 Esto significa que los aranceles son crecientes en la medida que aumenta el valor agregado de los bienes. Por ejemplo, las manzanas frescas estaban libres de arancel mientras que las mermeladas de manzanas enfrentaban un arancel de 5,6%. Otro ejemplo, los tomates frescos tenían un arancel de 2,2%, los tomates secos aumentaban el arancel a 8,7%, la salsa de tomate pagaba 11,6% y los tomates preparados o en trozos llegaban al 12,5%. Esto refuerza el patrón exportador basado principalmente en recursos naturales.

30 Embajada de los Estados Unidos, Resumen del Acuerdo de Libre Comercio Chile-Estados Unidos Santiago, Chile; Centro de Documentación (2003).

31 Éstos incluyen cerdos y sus derivados, vacuno y sus derivados, soya y alimentos que contienen soya, trigo duro, granos para la alimentación de ganado, papas y alimentos procesados tales como papas fritas, pasta, licores y cereales para el desayuno.

aranceles en el acceso a los mercados estadounidenses. Ni los gigantescos apoyos y subsidios que entrega el gobierno a los productores ni el mecanismo *anti-dumping*, que es usado recurrentemente y que ha pasado a convertirse en el principal mecanismo de protección, estaban en la mesa de negociaciones del TLC. Por lo demás, la potencia del Norre, basada cada vez más en el unilateralismo, se reserva la atribución de exigir derechos específicos a algunas exportaciones, aplicar medidas sanitarias a productos frescos e imponer exigencias de seguridad (normas de bio-terrorismo) y protección del medio ambiente, entre otras. Dada la asimetría existente en el número de barreras no arancelarias para acceder a los respectivos mercados (mucho más en Estados Unidos que en Chile), los productos norteamericanos encontrarán muy pocas barreras a diferencia de los chilenos.

Por otra parte, el TLC entre Chile y Estados Unidos concede una gran importancia al tema de inversiones y sus aspectos relacionados. Es así como el capítulo 10 sobre inversiones, "pretende fomenrar el ingreso de capitales, a través de disposiciones que otorguen predictibilidad, estabilidad y seguridad a los inversionistas de ambos países", sin quedar expuestos a un trato discriminatorio.

Para garantizar el derecho a no ser discriminado, este capítulo otorgó Trato Nacional y Trato de Nación Más Favorecida, con algunas excepciones listadas en los anexos de las medidas disconformes, y prohibió los Requisitos de Desempeño para los inversionistas de dicho país, expresamente listados en el capítulo, aunque se permiten algunas excepciones a la regla general.

El tratado establece, adicionalmente, otras normas de protección a la inversión y al inversionista extranjero. Así, contempla el nivel mínimo de trato que se debe otorgar a los inversionistas extranjeros, de acuerdo al derecho internacional consuetudinario. También protege el derecho a la libre transferencia relacionada con la inversión.³² Este principio de libre transferencia no ha sido reservado como en tratados anteriores, pero queda limitado por un anexo especial (Anexo 10-C).³³ Además, prohíbe la expropiación de los

32 Las transferencias relacionadas a la inversión, corresponden a : aportes de capital, utilidades, dividendos, intereses, ganancias de capital, pagos por regalías, gastos por administración, asistencia técnica y otros cargos; y venta o liquidación, incluyendo el producto de la inversión, entre otros.

33 En ocasiones anteriores se incluía expresamente qué medidas podía imponer la autoridad monetaria en caso de crisis (TLC con Canadá y México), o reservando las medidas que puede adoptar el Banco Central de conformidad con su Ley Orgánica (Acuerdo con la Unión Europea, TLC con Corea).

inversionistas “de conformidad con la legislación norteamericana”, aunque se incluyó un anexo aclarando el concepto de expropiación indirecta, el cual en el NAFTA ha dado pie a demandas que podrían lesionar la capacidad regulatoria del Estado.

En cuanto a la solución de disputas entre el inversionista y el Estado, los inversionistas tienen el derecho a reclamar en una disputa que el Estado receptor ha violado la autorización de una inversión, un acuerdo de inversión o el tratado mismo. Las autorizaciones de las inversiones bajo el DL 600 no están sujetas a este mecanismo. Para limitar el ámbito de aplicación de los acuerdos de inversión, se acordó que solamente los acuerdos firmados a partir de los dos años desde la vigencia del tratado serían reclamables a través de mecanismos de solución de disputa.

Para comprender mejor el significado de tales disposiciones, es conveniente considerar las definiciones que entrega el capítulo 10 sobre *inversión* e *inversionista*. Así, “se entiende por *inversión* todo tipo de activo invertido directa o indirectamente por inversionistas de un país en el otro país” en “cualquier sector de la economía”, excepto las inversiones de servicios financieros (protegidas por el capítulo 12). De esta manera, “todas las formas de inversión están protegidas bajo el acuerdo, tales como empresas, deudas, concesiones, contratos y propiedad intelectual”.³⁴ En tanto, el *inversionista* es definido como el que tiene el propósito de realizar, está realizando o ha realizado una inversión en el territorio de la otra parte. Como queda de manifiesto, se otorga protección al inversionista extranjero incluso en la “fase de preestablecimiento” o etapa inicial, cuando éste está haciendo su evaluación o impacto de la inversión.

Estas amplias definiciones sobre inversión e inversionistas ya han causado grandes controversias en otros acuerdos de libre comercio, especialmente en el NAFTA. Esto es de gran relevancia, puesto que el capítulo 11 de dicho acuerdo fue tomado precisamente como modelo por el capítulo 10 del TLC entre Chile y Estados Unidos. En cuanto a las dos definiciones señaladas, sólo la referida a inversionista sufre una modificación menor en este capítulo.³⁵ En realidad, si no es por otras dos diferencias puntuales, ambos

34 Resumen del Acuerdo de Libre Comercio Chile-Estados Unidos (2003:5)

35 En el capítulo 10, en cuanto a la redacción del concepto de inversionista en la fase de preestablecimiento, “el que pretenda realizar” (that seek to make) es reemplazado por “el que procura realizar” (that attempts to make).

capítulos serían prácticamente idénticos.³⁶

Al respecto, es conveniente tomar en cuenta la visión estadounidense, que representa a los principales protagonistas de los flujos de inversión y que serán afectados por este acuerdo. Según ella, “conforme a la Autoridad de Promoción Comercial (TPA) de los EE.UU., el acuerdo se basa en principios legales y prácticas de los Estados Unidos para proporcionar un paquete básico de protecciones sustanciales a los inversionistas norteamericanos como el que disfrutaban actualmente los inversionistas chilenos bajo el sistema legal norteamericano”.³⁷ Esto último es sólo un formalismo engañoso, puesto que como argumentamos previamente, los flujos de inversión adquieren casi una sola dirección (desde Estados Unidos a Chile), haciendo que el capítulo 10 sea en realidad relevante sólo para las empresas norteamericanas que tienen presencia –o procuran invertir– en nuestro país.

Por cierto, se trata no sólo de proteger a los capitales estadounidenses, sino además de abrirles nuevas oportunidades de inversión. En esta perspectiva, se amplían las compras gubernamentales, lo cual “requiere que los ministerios, gobiernos regionales y municipales de Chile no discriminen a las empresas norteamericanas a favor de empresas chilenas”.³⁸

Con esta misma intención, el TLC (capítulo 11) avanza en la liberalización inmediata del conjunto de los servicios, con muy pocas excepciones (lista negativa), superando así al Acuerdo General sobre Comercio de Servicios de la OMC que se rige por una lista positiva. Téngase presente que los compromisos en materia de servicios cubren el derecho a invertir y establecer una presencia local de servicios. Con ello, la penetración de capitales norteamericanos a sectores como salud, educación y servicios de correo privado expreso, se hará mucho más extensa o total.

Adicionalmente, el acceso a nuevas oportunidades de inversión para compañías aseguradoras y de valores, bancos y servicios relacionados, junto a una mayor liberalización financiera, se promueven en el capítulo 13 sobre

36 Estas diferencias se refieren, primero, a que se acota la definición un tanto ambigua de expropiación indirecta y, segundo, al concepto de trato mínimo, que ahora es precisado, aunque su alcance no queda claro. Para un tratamiento más detallado de estas diferencias y del capítulo mismo, ver Rodrigo Pizarro (2003): *Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. Un análisis del capítulo de inversiones: las restricciones a la política pública. Análisis de Políticas Públicas*; Terram Publicaciones. Santiago de Chile.

37 Resumen del Acuerdo de Libre Comercio Chile-Estados Unidos (2003:5)

38 Esta lista comprende también a puertos (11) y aeropuertos.

servicios financieros. Con dicho fin, este capítulo incluye obligaciones fundamentales de no discriminación, tratamiento de nación más favorecida, y sobre el acceso adicional a los mercados. El ofrecimiento de estas nuevas oportunidades de inversión financiera encuentra justificación en el viejo sueño de convertir a Santiago en “plataforma financiera”.³⁹

En cuanto a los seguros, junto con consolidar la apertura actual en materia de presencia de subsidiarias o sociedades conjuntas (*joint venture*) de compañías de seguros norteamericanas para todos los sectores de seguros (vida, no-vida, reaseguros, corretaje); se acordó que Chile también permitirá su establecimiento bajo la forma de sucursales, apoyadas por capitales de las casas matrices en EE.UU. Además, nuestro país se comprometió a modificar su legislación para abrir el suministro de seguros en sectores claves.⁴⁰ Por último, se garantizó el consumo en el extranjero de seguros, con la excepción de los obligatorios y los relacionados con la seguridad social.

Asimismo, se consolidó la actual apertura a la presencia comercial de instituciones financieras extranjeras en el mercado de capitales de Chile, tanto para los servicios bancarios y de valores como para la administración de fondos de pensiones (AFP).

Con respecto a los pagos o transferencias producto de inversiones especulativas o de corto plazo, el TLC permite a Chile acudir a un mecanismo similar al encaje sólo en situaciones extraordinarias (“cláusula de desastre”), cuando las medidas fiscales y monetarias no sean suficientes para garantizar la estabilidad económica, y por no más de un año. En otras palabras, el acuerdo bilateral impide al gobierno chileno la utilización de controles a los capitales especulativos previo a una situación de emergencia o crisis.

Por si lo anterior no fuera suficiente, el capítulo 17 sobre derechos de propiedad intelectual otorgó nuevos derechos a las empresas transnacionales farmacéuticas. Para ello se avanzó en un acuerdo superior al de la OMC (TRIPS plus),⁴¹ reforzando las medidas sobre autorización de comercializa-

39 “Además de las oportunidades que se crean en Chile como potencial exportador de servicios financieros, cabe destacar la posibilidad que el país pueda transformarse en el lugar desde el cual las instituciones financieras de los Estados Unidos presten servicios financieros en los demás mercados de América Latina” (Direcon 2003: 48).

40 Se refiere a seguros como los marítimos, de aviación y transporte (MAT), corretajes de seguros y de reaseguros y seguros MAT, y confirma los derechos existentes para el reaseguro.

41 No sólo la protección de patentes, sino también de marcas registradas y secretos comerciales, y de derechos de autor, van más allá de la protección otorgada por otros acuerdos de libre comercio an-

ción y permiso sanitario, ajustando la duración de la patente para compensar demoras injustificadas que se produzcan en el otorgamiento de ella (conforme a la práctica en EE.UU.), y ampliando los plazos de protección a cinco años para las patentes de invención e innovación. A pesar que en el capítulo correspondiente se habla de establecer un equilibrio entre los derechos de los titulares de propiedad intelectual y los derechos de los consumidores, tales medidas fortalecen y protegen claramente las prácticas monopólicas, que podrían producir efectos devastadores en la producción de medicamentos con precios bajos (genéricos o similares).

En síntesis, el TLC entre ambos países concede una gran importancia al tema de inversiones y sus aspectos relacionados, aunque las normas de protección –formalmente recíprocas– favorecerán casi sólo a los capitales norteamericanos que tienen presencia en nuestro país, debido a que en la realidad los flujos de inversión van casi en una sola dirección (desde Estados Unidos a Chile). El otorgar a los inversionistas estadounidenses un conjunto amplio de derechos de protección y al exigir obligaciones al gobierno chileno (pero no a los inversionistas), contribuirá a seguir colocando los intereses privados por sobre los públicos. La pérdida de soberanía es evidente, minando la capacidad de generar políticas públicas autónomas y dificultando aún más un eventual cambio de modelo de desarrollo. Es aquí donde adquiere pleno sentido el objetivo de “blindar” (de cualquier alternativa) el modelo neoliberal, pero ahora con un Estado más debilitado.

El TLC diez meses después: fomentando las desigualdades

Un tratado de libre comercio basado en la “reciprocidad” entre dos países que son profundamente asimétricos, no podría generar un acuerdo equilibrado con beneficios compartidos entre y al interior de ellos. Esto que parecería ser obvio, no lo es para quienes han identificado el TLC con las exportaciones, menos aún cuando este sector en Chile está viviendo el mejor momento de su historia. En efecto, las exportaciones acumuladas en los primeros 10 meses del año superaron los 26 mil millones de dólares. Dicho

teriores, incluyendo al de la OMC. Para un análisis sobre esto último y el propio acuerdo, consúltese a Pedro Roffe (2004)

monto es el más elevado de todos los tiempos, sobrepasa lo registrado en el último ejercicio anual y excede en casi 50 por ciento al de igual período del año anterior. Se estima que los envíos al exterior en 2004 superarán los 31 mil millones de dólares.

Aunque parezca una ironía, este extraordinario incremento de las exportaciones no podría explicarse sólo o principalmente por los diversos acuerdos comerciales suscritos (incluido el tratado con Estados Unidos) puesto que los países que concentran las compras de productos chilenos son los asiáticos (34,4% del total), con los cuales no se tiene TLC (excepto con Corea, a partir de abril 2004). Según el Banco Central, las exportaciones hacia ese continente sumaron US\$8.958,2 millones entre enero y octubre, lo que significó un incremento de 63,3% respecto a idéntico lapso de 2003.

En tanto, las exportaciones a Estados Unidos, su principal socio comercial, alcanzaron a US\$3.879,3 millones durante el mismo período, equivalente a un alza anual de 22%. Pero esta tasa es casi un tercio de la lograda por los países asiáticos y menos de la mitad de la registrada por los envíos totales. Además, ahora con TLC, su participación en las exportaciones globales se redujo a un 14,9%; significativamente menor al 18% alcanzado como promedio en el período 1996-2002, cuando no había TLC.⁴² Pero octubre nos trajo otra sorpresa llena de ironía, por primera vez en la historia, China (sin TLC) desplazó a Estados Unidos (con TLC) como principal destino de las exportaciones chilenas.⁴³

Por su parte, los principales envíos desde Chile a su socio del Norte siguen siendo productos tradicionales, principalmente cátodos de cobre, filetes de salmónes y perfiles de madera. Por sectores, el mayor dinamismo exportador proviene en gran medida del sector minero, donde el cobre prácticamente ha duplicado sus ventas a Estados Unidos en lo corrido del año (97,8%), seguido por el sector industrial, con un incremento del 23% (a pesar de la desgravación inmediata); mientras que el sector agropecuario, silvícola y pesquero —una de las principales fuentes de exportaciones no tradicionales y para el cual el mercado norteamericano es muy importante—, muestra tasas negativas, tal cual se evidencia en el cuadro siguiente.

42 Esta caída también se verifica en las importaciones, concentrando ahora sólo el 12,2% de las compras chilenas, después de haber alcanzado una participación de 21% en el período 1996-2002.

43 Del total de envíos al mundo en este mes, el 13,4% tuvo como destino la República Popular China, seguida por Estados Unidos (13%) y Japón (9,5%).

Sector	MMUS\$	% Var. 12 Meses	% Participación Total
Minería	1.025,8	84,1	6,9
- Cobre	702,1	97,8	5,5
Agro. Silv. Pesquera	850,9	- 7,0	40,7
Industrial	2.366,0	22,8	22,2
Resto	41,3	35,5	4,0
Total	4.283,9	24,9	14,9

Fuente: Banco Central de Chile

De este modo, el auge de las exportaciones tradicionales en 2004 no sólo ha reforzado la antigua estructura exportadora, sino que además ha bloqueado (con algunas excepciones), al menos momentáneamente, la emergencia de las exportaciones no tradicionales, y con ello una mayor diversificación en términos de productos y empresas.

No es de extrañar, entonces, que las exportaciones continúen exhibiendo una concentración preocupante. De acuerdo a la Cámara de Comercio Chileno Americana (AmCham), durante los primeros nueve meses solo diez productos representan 62% del total exportado a EE.UU. en términos de valor.⁴⁴ De aquí se puede inferir una mayor concentración a nivel de empresas, aumentando el peso de las grandes compañías (lideradas por Codelco, Methanex Chile Limited y Compañía Minera Disputada de las Condes S.A.) en desmedro de las pequeñas y medianas empresas.⁴⁵

Los crecientes niveles de concentración empresarial se confirmarían con el análisis de los productos que conforman el selecto grupo de los diez principales. Baste mencionar el caso del cobre refinado (sobre todo cátodos de cobre), que experimentó el mayor crecimiento en enero-septiembre respec-

44 Entre los diez se encuentran el cobre, filetes y carne de pescado fresco y congelado; uvas frescas y pasas; madera perfilada, aserrada y tableros; vinos y aceites de petróleo.

45 Esta situación confirmaría la tendencia general a la concentración que ha mostrado el sector exportador. La Cámara de Comercio de Santiago (CCS) destacó que el crecimiento de las exportaciones en el tercer trimestre de 2004 "fue explicado mayormente por las grandes empresas (71% anual) y, en particular, por las del sector minero, que se mostró especialmente dinámico". "Las Pymes exportadoras, en cambio, alcanzaron una expansión bastante menor, de 6%; mientras que las microempresas de sólo 1%".

to al mismo período del año anterior (113,9%), favoreciendo claramente a las grandes mineras del cobre ya destacadas.

Cabe hacer notar que dicho incremento se debe muy poco al efecto TLC, ya que hasta 2003 los cátodos de cobre pagaban un arancel de 1% sobre su valor y en 2004 sólo las primeras 55.000 toneladas (un tercio del total) entraron al país del Norte libre de arancel, y los demás envíos pagaron un 0,5%. En realidad, varios de los productos de la lista ya estaban libres de aranceles antes de la vigencia del tratado (filetes de pescados frescos o refrigerados, molduras de madera, cobre sin refinar y madera aserrada).

Desde otro ángulo, el comportamiento de tales productos podría enreagar algunos indicios acerca de los factores que explican el fuerte incremento de las exportaciones globales y de las dirigidas a EE.UU. en particular. Por ejemplo, las exportaciones de cobre para el afino (quinto lugar de la lista) muestran un aumento en valor igual a 80,7% que es muy superior al 6,4% logrado en términos de volumen, evidenciando que el mayor precio internacional del cobre es uno de aquellos factores.⁴⁶ Situación similar han vivido otros productos primarios, como la celulosa, produciendo una notable mejoría de los términos de intercambio. Esto deja en claro, además, lo excepcional del entorno externo enfrentado por las exportaciones y el país durante el presente año.⁴⁷

Otro de los factores explicativos del boom exportador hacia EE.UU. podría encontrarse en la significativa devaluación que registró el peso en los primeros siete meses del año, cuando éste figuraba como la cuarta moneda que más se había depreciado contra el dólar (según el ranking elaborado por la agencia Bloomberg). Pero este escenario favorable a las exportaciones cambia radicalmente desde mediados de junio, registrándose desde entonces una marcada tendencia a la baja del dólar. Durante el tercer trimestre, la divisa bajó de un “techo” de \$641 a un “piso” de \$607, lo que significa un retroceso de 5,4%.⁴⁸ Como resultado de ello, las exportaciones hacia Esta-

46 La cotización promedio del cobre superó en 58 por ciento a la registrada en 2003.

47 De acuerdo al Banco Central, en el tercer trimestre de 2004, los términos de intercambio alcanzaron un nivel de casi 141 respecto de la base 100 en 1996. De esta forma, este indicador promedio 136,5 puntos en los primeros nueve meses. Este es el nivel más alto observado desde 1974 y el alza acumulada en estos primeros tres trimestres es de 25,6%, la mayor analizada desde 1988.

48 Para los exportadores, la fuerte caída del dólar no ha pasado inadvertida. Según un estudio de la Asociación de Exportadores de Manufacturas y Servicios (ASEXMA), la competitividad cambiaria de los envíos locales cayó 3,4% durante el tercer trimestre. A nivel de destinos, la mayor pérdida de competitividad se registró en las exportaciones al Nafta, que cayó 4%.

dos Unidos comienzan a ver afectada su “competitividad”, pero como contrapartida se producirá un abaratamiento de las importaciones, provocando que estas últimas crezcan a rasas mayores que las primeras.⁴⁹

Sin embargo, la vigorosa expansión del sector exportador contrasta enormemente con el comportamiento de los flujos de inversión directa. De acuerdo al Comité de Inversiones Extranjeras (CIE), este tipo de inversión creció 242% entre enero y agosto de 2004, llegando a la extraordinaria cifra de US\$5.237 millones. Claro que esta información entregada por el CIE es claramente engañosa, pues incorpora dos grandes operaciones que son de orden eminentemente financiero más que proyectos de inversión nuevos.⁵⁰ Si depuramos estas dos operaciones, nos queda un monto de inversión extranjera efectivamente comprometida con nuevos proyectos correspondiente a US\$ 622 millones, lo cual no constituye ningún cambio en la tendencia que se ha venido observando en los últimos años.

Dentro de este panorama llama profundamente la atención el escaso monto de capital proveniente de Estados Unidos (US\$86 millones), equivalente apenas al 1,9% del total. Este es uno de los montos y participaciones más bajas que se hayan registrado durante los últimos veinte años. Ante este hecho insólito, los promotores del acuerdo se quedaron sin habla, después de repetir incansablemente la promesa de Direcon que el TLC, “al fortalecer la certidumbre jurídica de los negocios y consagrar la apertura a los inversionistas extranjeros, en conjunto con el efecto de arrastre del incremento del comercio sobre actividades y servicios relacionados, contribuirá a que se incremente el flujo de inversiones desde los Estados Unidos, tal como ha sucedido en el pasado con Canadá” (DIRECON 2003:26)⁵¹. Al respecto, tampoco ha servido de mucho la campaña “Chile, país plataforma” lanzada por el gobierno en enero de 2003.

49 Así, según datos del Banco Central, mientras entre enero y noviembre las exportaciones anotaron un crecimiento de 25% anual, las importaciones lo hicieron en 30,9%.

50 Estas son la venta que Telefónica CTC Chile hizo de su filial de telefonía móvil a la casa matriz española (1.359 millones de dólares) y la inyección de recursos que Endesa España hizo a sus subsidiarias en Chile, para disminuir pasivos financieros relacionados con la construcción de la central hidroeléctrica Ralco (2.152 millones de dólares). Ambos casos concentraron casi el 80% de los supuestos flujos de IED.

51 A propósito de lo mismo, nótese que el Banco Mundial considera en su último reporte anual (World Development Report 2005) que el clima para los negocios y el atractivo para la inversión en Chile son una “excepción” dentro de América Latina.

Hasta ahora, el único beneficiado por el TLC en el ámbito de las inversiones parecería ser Estados Unidos, que ha captado una masa importante de capital especulativo salida de nuestro país. Según el informe del BC de octubre, en los primeros nueve meses del año los capitales locales que salieron al extranjero sumaron US\$5.187 millones, un aumento de 23,9% respecto de igual período de 2003. Este significativo incremento obedece, principalmente, a las inversiones de cartera que suelen realizar los fondos de pensiones. Como en años anteriores, el principal destino es Estados Unidos, que concentra el 75,4% de los flujos o US\$4.435 millones, de los cuales US\$3.668 millones es inversión de cartera y sólo US\$58 millones es directa.

Aquella salida de capitales del país, más allá de la disminución de oportunidades rentables de inversión, se ha visto estimulada por el mismo comportamiento del tipo de cambio que ha favorecido abiertamente a las exportaciones. Pero también la divisa baja sería una de las variadas razones que explica el escaso monto de inversión directa materializado por los capitales norteamericanos en Chile.

Asimismo, la trayectoria de largo plazo del tipo de cambio ha contribuido a erosionar significativamente el poder adquisitivo de los chilenos. Según algunas estimaciones, desde septiembre de 1997 a agosto del 2004, la pérdida de poder adquisitivo alcanza a 38%, lo que ha deteriorado el nivel de vida de las familias. La merma es aún mayor si se consideran aquellos bienes o servicios básicos (con tarifas indexadas al dólar) que siguen siendo consumidos en periodos de dificultades económicas, dada la incapacidad de poder postergarlos.⁵² Durante el período analizado, la divisa menoscabó nuestra moneda en 53%.

Peor todavía, la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores se ha agravado en lo que va de 2004, aunque la economía muestra el mayor crecimiento en seis años. Según el INE, los precios del agua, electricidad y telefonía básica se han visto incrementados durante 2004 (hasta agosto) en un 17,9%, 10,9% y 5,1% respectivamente. En todos estos casos, el aumento fue de lejos mayor al registrado por el índice general de precios de la econo-

52 Durante ese período se verificó un aumento en el gasto de las familias de 77% para una misma canasta y un incremento de las remuneraciones nominales de 39,5%, por lo que el efecto neto es 37,5%. Es decir, luego de 7 años, los chilenos somos 38% más pobres. Estrategia, lunes 13 de septiembre de 2004.

mía (IPC) durante el mismo lapso (1,6%) y por los salarios, que simplemente han tendido a la baja, tal cual se demuestra en el cuadro que sigue.

Cuadro 4: Índice de Remuneraciones, Enero - Octubre 2004 (Base: Abril 1993 = 100)									
Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct
136,96	137,15	136,76	136,36	135,60	135,45	135,33	134,84	135,40	135,01
Fuente: INE									

En estas condiciones, una proporción cada vez mayor del gasto total de los trabajadores se asigna al pago de estos servicios, y si los ingresos son bajos, mayor será dicha proporción.

Pero el famoso modelo exportador parece estar enemistado con la lógica y la racionalidad. Mientras la economía crece gracias al auge exportador, por séptima vez consecutiva el desempleo subió en relación a 2003. En el trimestre móvil agosto-octubre éste llegó a 9,4%, seis décimas más que en igual período del año pasado. El desempleo nacional afecta a 588.940 personas y, como es habitual, los jóvenes y las mujeres son los más perjudicados. En ocho de las 13 regiones del país y 15 de una muestra de 31 ciudades el desempleo aumentó respecto de agosto-octubre de 2003.⁵³

Este dramático fenómeno está estrechamente relacionado a la localización de las grandes empresas exportadoras. Del total exportado a Estados Unidos, un poco más del 40% se origina en las regiones II, VIII y Metropolitana. Por lo cual, una mayor concentración de productos y empresas, como de hecho ocurrió en 2004, favorecerá inevitablemente a estas regiones en desmedro de las menos importantes. Así, las disparidades regionales continuarán reproduciéndose, aunque de forma ampliada.

La verdad es que “un crecimiento basado sólo en la dinámica exportadora genera un limitado efecto en el empleo (20 a 25 por ciento del trabajo directo e indirecto se sitúa en el sector exportador) y derrama poco hacia adentro pues las cadenas productivas de la canasta exportadora están poco

53 La V Región fue la más alta, con una tasa de 11,6% (11,5% un año atrás) y la Metropolitana una de las que más subió, a 10,2% (8,7% en 2003). Le siguió la VI, con 9,7% (7,2%). Además, el INE señaló que en 16 de las 31 ciudades el desempleo superó los dos dígitos. Las más afectadas fueron Valparaíso (16,7%), Cnricó (15,2%), Viña del Mar y San Antonio (ambas con 12,4%).

desarrolladas y no hay política para ello; por último, hay que considerar que las Pymes –que concentran el gran volumen de la fuerza laboral- representan sólo el cinco por ciento de las exportaciones” (Guardia 2004). El desempleo que no cede y los bajos salarios, limitan de manera decisiva el desarrollo del mercado interno.

En definitiva, estamos frente a un TLC entre dos socios muy desiguales que promueve “más de lo mismo”, pero ahora garantizando “certeza jurídica” para los empresarios, ya sean locales o extranjeros. Extrañamente, consumidores y trabajadores no son tomados en cuenta, son excluidos, aparentemente sin derechos, aparte del derecho a recibir promesas. Ante esta unilateralidad manifiesta, no les queda más que imponer autoritariamente su utopía, el mercado total, como si ella fuera posible. Así pues, este es un modelo de TLC a evitar.

Bibliografía

- Balassa, Bela (1962) *The Theory of Economic Integration*. Londres: George Allen and Unwin
- CEPAL (2003) *Comercio intrafirma: concepto, alcance y magnitud*. Serie Comercio Internacional No 44, diciembre
- DIRECON (2003) *Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos*. Gobierno de Chile; agosto
- Embajada de los Estados Unidos (2003) “Resumen del Acuerdo de Libre Comercio Chile-Estados Unidos” Santiago, Chile; Centro de Documentación
- Guardia B., Alexis (2004) “Empleo, crecimiento y distribución”. *Revista quincenal El Periodista*, 30 de julio.
- Guerra-Borges, Alfredo (2002) *Globalización e integración latinoamericana*. México: Siglo XXI Editores
- Moguillansky, Graciela (1999) *La Inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?*. Santiago: Fondo de Cultura Económica y CEPAL.
- Pizarro, Rodrigo (2003) *Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: un análisis del capítulo de inversiones: las restricciones a la política pública*. *Análisis de Políticas Públicas*; Santiago de Chile: Terram Publicaciones.

- Roffe, Pedro (2004) “El TRIPS-plus y el capítulo de propiedad intelectual del Tratado de Libre Comercio Chile-EE.UU”. *Revista Puentes*; julio-agosto
- Sáez, Sebastián y Juan Gabriel Valdés S. (1999) “Chile y su política comercial “lateral””. *Revista de la CEPAL*, No 67, abril.
- Silva, Verónica (2001) *Estrategia y Agenda Comercial Chilena en los Años Noventa*. Setie Comercio Internacional; CEPAL. Santiago, Chile.

La reflexión desde Ecuador

El Tratado de Libre Comercio y el desarrollo humano

Juan Ponce*

Introducción

Ecuador está a punto de firmar un acuerdo de libre comercio con EE.UU. (TLC) y sin embargo existe muy poca discusión sobre cuáles serían sus efectos para la sociedad y economías ecuatorianas. En este artículo se introduce la relación entre capital humano (específicamente educación) y los posibles efectos que tendría el TLC en el país. Para empezar se realiza una revisión de la teoría sobre comercio internacional. Posteriormente, se contrasta el aparato teórico con la realidad empírica y finalmente se extraen algunas conclusiones enmarcadas dentro del TLC que permiten entender sus posibles consecuencias. La principal conclusión es que de aplicarse el TLC bajo los actuales niveles de desigualdad en desarrollo humano, tanto entre países como al interior de los países, se producirá un incremento de la exclusión social.

Los modelos teóricos

La teoría convencional de comercio internacional¹ sostiene que un país debe participar en el mercado mundial con aquellos bienes para cuya producción tenga una ventaja comparativa. Se entiende que un país tiene una ven-

* Economista. Profesor-investigador del Programa de Economía de FLACSO-sede Ecuador

1 En especial David Ricardo.

taja comparativa en la producción de un bien si el costo de oportunidad de ese bien, en relación a otros bienes, es menor en ese país en comparación con el resto de países. Lo anterior implica que la productividad del trabajo en la producción de ese bien es más alta en ese país. Se afirma además que todos los países ganarían con su participación en el comercio internacional y que se produciría una convergencia de los precios relativos de los bienes a nivel mundial. El efecto de esta convergencia es que cada país se especializa en la producción de bienes en los que hay bajos requerimientos de trabajo (o, lo que es lo mismo, hay una alta productividad del trabajo). Una forma de mantener bajos dichos requerimientos, cuando un país tiene bajos niveles de productividad, como es común en los países en desarrollo, es manteniendo los salarios bajos (Krugman 1994).

Otro aporte teórico al comercio internacional viene de Heckscher-Ohlin (H-O) (Krugman y Obstfeld 2000). Según ellos, el comercio internacional es una consecuencia de la diferencia en la dotación de factores entre los países. Se afirma que una economía tiende a ser relativamente efectiva en la producción de bienes cuando en dicho proceso se utiliza de manera intensiva los factores abundantes disponibles en ese país. La buena dotación se define en términos relativos, por ejemplo, si se compara dos países con dos factores, un país es bien dotado en un determinado factor cuando la relación de este factor respecto al otro factor es más alta que en el otro país. De acuerdo con H-O, la principal consecuencia del comercio internacional es que los poseedores del factor abundante de un país ganarían espacio en su participación en el ingreso, mientras que los dueños del factor escaso perderían. Por tanto, el comercio internacional tiene un impacto en la distribución del ingreso: la convergencia de precios relativos de bienes implica la convergencia de precios relativos de factores y por ello hay una tendencia a la igualación de los precios de los factores (Krugman y Obstfeld 2000).

De acuerdo a lo hasta ahora expuesto, el comercio mundial y la especialización llevarían a mejoras en la productividad, así como, por el lado del consumo, a una ampliación del rango de opciones disponibles para el consumidor. Adicionalmente se esperaría una reducción en los niveles de desigualdad.

Contrastación empírica

Los modelos teóricos presentados arriba han sido sujeto de mucho debate. Muchos estudios empíricos se han realizado para ver hasta qué punto lo afirmado por los modelos teóricos es confirmado por la realidad. Lo que se concluye de la literatura es que si bien no existe el nivel de especialización que se esperaba, es cierto que cada país ha tendido a exportar más de aquello en lo cual su productividad es relativamente alta, y en la mayoría de los países en desarrollo, el eje de la competitividad se ha basado en el mantenimiento de salarios bajos. Desde este punto de vista se confirmarían algunos elementos del modelo de Ricardo.

En el caso de lo planteado por H-O, se supone que cada país debía exportar aquellos bienes en cuya producción se utiliza el factor abundante. Esto parece no ser confirmado por la evidencia. Para Estados Unidos, por ejemplo, Leontief en 1953 encontró que pese a ser un país abundante en capital, sus exportaciones eran menos capital intensivas que sus importaciones (Krugman y Obstfeld 2000).

Por otro lado, la evidencia empírica tampoco confirma la existencia de una igualación de los precios de los factores, así como una disminución de la inequidad. Al contrario, la experiencia de América Latina durante los años de apertura comercial confirma un incremento en la desigualdad. Lo que se encuentra es que la apertura comercial incrementó la demanda del factor más escaso en la región (esto es mano de obra altamente calificada) y por esa vía generó un incremento en las disparidades salariales y con ello en la desigualdad total. En este caso, no hubo un incremento de la demanda de mano de obra poco calificada (factor abundante en muchos países latinoamericanos) como predecía la teoría de H-O (Vos, Taylor y Paes de Barro 2002).

Las implicaciones

De los elementos teóricos señalados arriba, así como de su contrastación empírica, se pueden extraer algunas implicaciones del TLC, y en general de la apertura comercial, para el Ecuador.

Parece que un elemento clave tiene que ver con quién se beneficiaría de las ventajas que puede ofrecer el comercio internacional y un acuerdo de li-

bre comercio. De acuerdo con lo presentado arriba se esperaría que haya un mayor incremento en la productividad de los países a través de mejoras en la especialización, así como una mayor ampliación de las posibilidades de elección de los consumidores, de manera especial para el Ecuador. Sin embargo, hay algo importante que también se debe incluir en el análisis y que se desprende implícitamente de lo presentado arriba. En todo proceso de apertura, si seguimos la lógica de H-O, hay ganadores y perdedores. Ganarán quienes tengan la capacidad de participar activa y competitivamente en el mercado, mientras que perderán quienes no la tengan. Uno de los elementos claves que determina quiénes tienen y quiénes no tienen dicha capacidad es el nivel de desarrollo de las competencias de la gente (Sen 2001). Como se señaló arriba, la experiencia latinoamericana demuestra que la apertura comercial generó un incremento en la demanda de mano de obra calificada, por tanto, los ganadores fueron y serán quienes tengan un alto nivel de calificación.

Sobre este punto, merece destacarse que la estructura actual se caracteriza por una inmensa disparidad, tanto entre países como intra países. Respecto a lo primero, en la tabla 1 se presenta las tasas de matrícula por nivel para los países que negocian el TLC.

Tabla 1: Tasas de matrícula neta			
	Tasas de matrícula		
	Primaria	Secundaria	Superior
Colombia	88	56	19
Ecuador	97	46	17
Perú	100	61	26
EEUU	95	88	80
Fuente: World Development Indicators. World Bank. 2003.			

Si bien no existen diferencias importantes en el nivel primario, las diferencias son significativas para la secundaria y superior. En estos niveles, Ecuador tiene las tasas de matrícula más bajas respecto al resto de negociadores del TLC. La diferencia con EE.UU. es abismal tanto en la secundaria como

en la superior. Otro elemento importante que merece resaltarse, y que complica aún más, es que los retornos educacionales solamente presentan incrementos significativos a partir del nivel superior de educación. Esto significa que el mercado laboral brinda mejoras sustanciales en los salarios especialmente a quienes tienen formación universitaria o más.

Lo más grave es que estas diferencias tienden a agravarse si se mantiene la actual estructura en el gasto social. En la siguiente tabla se presenta algunos indicadores de gasto en desarrollo humano para los cuatro países.

Tabla 2: Gasto por alumno (como % del PIB per cápita)		
	Primaria	Secundaria
Colombia	n.d	10
Ecuador	5.6	8.9
Perú	8	10.6
EE.UU.	17.8	22.3
Fuente: World Development Indicators. World Bank. 2003.		

Mientras Estados Unidos gasta alrededor del 18% en gasto por alumno, como porcentaje del PIB per cápita, Ecuador gasta el 5,6%. Una diferencia similar se observa para el nivel medio (22,3 en EE.UU. vs. 8,9 en Ecuador). El Ecuador, por otro lado, tiene los niveles de gasto más bajos entre los cuatro futuros socios.

Los dos cuadros anteriores muestran no solo que existen grandes diferencias en los niveles de acceso a la educación entre los países negociadores, sino que además, si se mantienen las actuales estructuras de gasto, las disparidades se incrementarán en el futuro. En las negociaciones del TLC además se incluyen cláusulas por las que se permiten que ciertos técnicos (en especial ingenieros) puedan ser calificados para ingresar al mercado norteamericano. Lo anterior significaría un aumento aún mayor de los niveles de desigualdad en desarrollo humano.

Respecto a las disparidades al interior de los países, en el cuadro siguiente se presenta información relevante para el caso ecuatoriano.

Tabla 3: Tasa de analfabetismo (para población de 15 años y más), y Grado medio de escolaridad (para población de 25 años y más)		
	Analfabetismo	Escolaridad
Hombres	7.7	7.5
Mujeres	10.3	7.1
Rural	15.5	4.9
Urbano	5.3	8.7
Indígenas	28.2	3.3
Negros	11.6	5.9
Otros	7.4	7.6
Total país	9.0	7.3
Fuente: SIISE, 2003. En base a INEC, Censo de Población y Vivienda 2001.		

Entre los indígenas ecuatorianos el analfabetismo es del 28% mientras que el promedio nacional es del 9%. Su escolaridad media es de 3 años, mientras en la ciudad es de 8,7 y a nivel de país de 7,3. La situación de los indígenas es el equivalente a la situación del resto de ecuatorianos de hace treinta años.

En definitiva, después de ver las desigualdades en los niveles de desarrollo humano inter e intra países es fácil darse cuenta quienes serán los perdedores y quienes serán los ganadores en el TLC. También es fácil concluir que un proceso de esta naturaleza, si se mantienen las actuales condiciones, generará un incremento de la desigualdad. Desde este punto de vista es importante tomar en cuenta estos elementos en la negociación del TLC. Es importante saber que se parte de bases completamente desiguales, y es importante incluir compromisos entre las partes para fomentar la existencia de niveles comparables de desarrollo de las capacidades de la población.

El tema es cómo lograr que los beneficios del TLC rompan con la actual estructura de desigualdad existente, y cómo hacer que los grupos tradi-

cionalmente marginados del desarrollo social puedan gozar de los beneficios de un acuerdo de libre comercio. Habría que empezar por evaluar si es posible un tipo de apertura comercial que permita a los pobres beneficiarse de sus frutos. Alguna evidencia empírica en otros países y en otros contextos demuestra que sí es posible, sin embargo siempre existen especificidades importantes. En todo caso, un elemento clave en una estrategia exitosa de apertura parte de alcanzar niveles de desarrollo importantes en las capacidades de la gente, lo cual, a su vez, parte de la implementación de políticas públicas adecuadas para tal fin. De lo contrario, parecería ser que con la estructura vigente la consecuencia obvia del TLC será un incremento de la exclusión social.

Bibliografía

- Krugman, Paul (1994) *Rethinking International Trade*. IMT Press
- Krugman, P. y Obstfeld W., (2000) *International Economics: Theory and Policy*. Addison-Wesley
- Sen, Amartya (2001) "Juicios sobre Globalización". *Fractal* No. 22, julio-septiembre, año 6, Vol. VI, pp. 37-50.
- Vos, R., Taylor, L., y Paes de Barro, R. (2002) *Economic Liberalization, Distribution and Poverty. Latin America in the 1990s*. UNDP.

Libre comercio, pobreza y desigualdad en el Ecuador¹

Rob Vos y Mauricio León G.*

El Ecuador inició a finales de 2003 las conversaciones para la suscripción de un tratado de libre comercio bilateral con Estados Unidos (TLC). La negociación está siendo emprendida en paralelo a aquellas en curso en el contexto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Los defensores del libre comercio argumentan que éste impulsará el crecimiento económico y reducirá la pobreza. Por el contrario, sus detractores arguyen que una mayor apertura tendrá altos costos sociales y provocará una mayor pobreza. Sin embargo, al parecer existe mucha confusión y poca evidencia sólida sobre los efectos de la liberalización comercial en el país y, por tanto, también sobre los costos y beneficios de un TLC, el ALCA o la OMC. Adicionalmente, algunos académicos ecuatorianos y movimientos sociales, así como en la actualidad también las cámaras de industriales, ven a la dolarización como la traba principal para la falta de competitividad de las empresas ecuatorianas y manifiestan que bajo este contexto es muy difícil que el Ecuador se beneficie de la apertura comercial.

Se pueden formular entonces las siguientes preguntas: ¿implica la apertura económica más crecimiento y empleo o, más bien, más pobreza? ¿Es realmente la dolarización de la economía ecuatoriana la principal restricción

1 Una versión reducida de este artículo fue publicada en la Revista Gestión, No. 118 de abril de 2004 con el título "Apertura comercial y pobreza en el Ecuador".

* Rob Vos es profesor de finanzas internacionales del *Institute of Social Studies* de La Haya-Países Bajos y Mauricio León es ex-coordinador del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE. Ambos son profesores de Economía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Sede Ecuador).

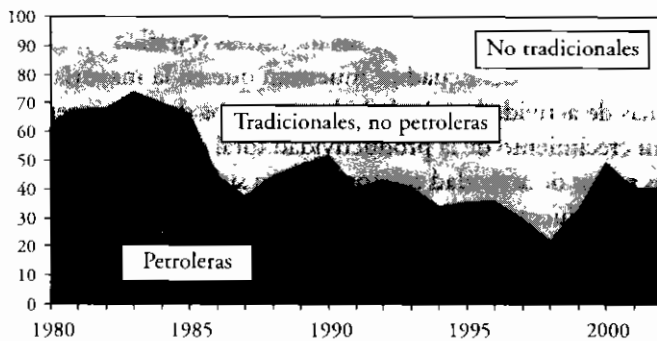
para el mejoramiento de la competitividad? Un estudio reciente de la *Secretaría Técnica del Frente Social* y el *Instituto de Estudios Sociales* de La Haya intenta dar algunas respuestas a estas interrogantes (Vos y León 2003). En esta nota se describen sus principales hallazgos y está conformada de cuatro secciones adicionales. En la primera se analiza la dinámica de las exportaciones durante la década pasada. La segunda describe los cambios observados en la competitividad de la economía ecuatoriana. En la tercera se presentan los resultados relativos al impacto de varios escenarios de apertura comercial sobre el empleo, la desigualdad y la pobreza. Finalmente, la cuarta sección contiene las conclusiones e implicaciones de política.

Dinámica de las exportaciones

Luego de la liberalización comercial de inicios de la década del noventa, el país experimentó una expansión significativa de las exportaciones no tradicionales, aunque no suficiente para alterar mayormente la alta dependencia de las exportaciones de bienes primarios (Gráficos 1 y 2). En efecto, hubo un crecimiento importante del volumen de exportaciones de productos agrícolas e industriales; no obstante, casi toda la diversificación de las exportaciones hacia los bienes no tradicionales tuvo lugar durante la primera mitad de los años 90. La participación de las exportaciones no tradicionales aumentó de alrededor de 20% a inicios de la década pasada a 30% en 2002 (Gráfico 1). Sin embargo, tanto el volumen como el valor de estas exportaciones se estancaron en la segunda mitad de los años 90 (Gráfico 2), a pesar de la depreciación de la tasa de cambio real hacia el fin de la década.

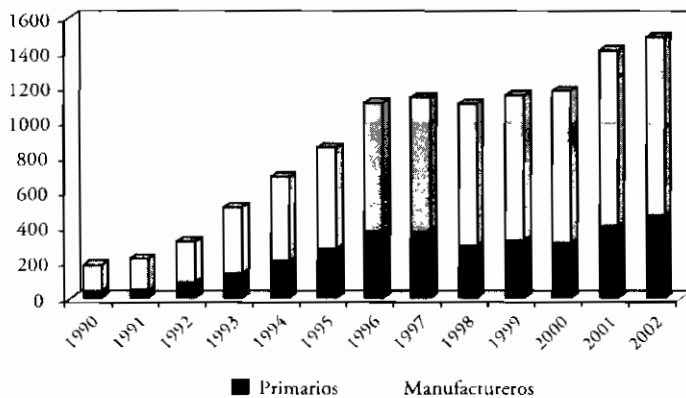
El crecimiento y la diversificación de las exportaciones durante la década del noventa estuvieron estrechamente asociados a la liberalización comercial en el contexto del Pacto Andino y el mercado ampliado creado por éste. Pese a las reformas en el comercio, el Ecuador sigue siendo altamente dependiente de las exportaciones primarias, con la consiguiente vulnerabilidad a los *shocks* externos. El inicio de la operación del segundo oleoducto incrementará las exportaciones petroleras en los años venideros. Esto proveerá ingresos adicionales de exportación (suponiendo que se superen los problemas en la producción²), pero profundizará más la vulnerabilidad a *shocks* de términos de intercambio y acelerará el agotamiento de la riqueza de recursos naturales del país.

Gráfico 1: Ecuador: Estructura de las exportaciones, 1980 – 2002
(Porcentaje del total de exportaciones)



Fuente: Banco Central del Ecuador

Gráfico 2: Ecuador: Exportaciones no tradicionales, 1990-2002
(en millones de dólares)

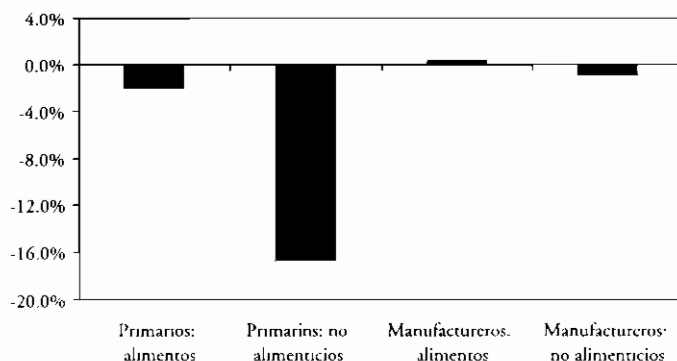


Fuente: Banco Central del Ecuador

Cada vez menos competitivos: antes y después de la dolarización

Asimismo, durante la década pasada el Ecuador sufrió una pérdida notable de competitividad en la mayoría de sus industrias (Gráfico 3). Datos recientes del Banco Central del Ecuador³ muestran que en la mayoría de las principales ramas de actividad no ha habido aumentos de la competitividad basados en un crecimiento de la productividad total de factores (PTF). La mayoría de las ramas de actividad económica han sufrido un deterioro en la eficiencia de la producción. Particularmente, en los sectores primarios, motores de la dinámica de las exportaciones, el desarrollo de la PTF ha sido marcadamente negativo. Esto implica una pérdida de competitividad de la economía ecuatoriana más allá de la ocasionada por la apreciación de la tasa de cambio y plantea dudas sobre la capacidad de los sectores productivos de lograr una mayor penetración en los mercados mundiales si no se alcanzan simultáneamente mejoras sustanciales en la productividad. La mayor apertura y la dolarización de la economía ecuatoriana deberían ir acompañadas de

Gráfico 3: Ecuador: Crecimiento de la Productividad Total de Factores por grupos de sectores, 1994-2000
(en porcentaje, promedio para el período)



Fuente: Baquero y Freire (2003).

3 Ver Banco Central del Ecuador (2003) y Marco Baquero y M. Belén Freire (2003)

mejoras en la productividad para que el país pueda competir exitosamente en los mercados mundiales.

Apertura comercial y equidad

No es fácil analizar el impacto de la liberalización comercial sobre la economía y menos aún determinar quiénes son los posibles ganadores y perdedores en el proceso. El impacto final depende de muchas interacciones. Por ejemplo, la reducción de aranceles puede implicar que ciertos grupos de campesinos ya no puedan competir con los alimentos importados, mientras que otros productores pueden justamente encontrar más oportunidades de mercado para sus productos. Las implicaciones para el crecimiento y el empleo de la economía en su conjunto y, por tanto, para la pobreza, dependen no sólo de la suma de los efectos mencionados, sino también de las interacciones con el resto del sistema. Si un campesino pierde ingreso gastará menos en bienes producidos por otros, mientras que los nuevos empleos en los sectores que han ganado mercado pueden generar una nueva dinámica en otras partes de la economía.

Por tanto, un análisis riguroso requiere el uso de técnicas relativamente sofisticadas como la aplicación de un modelo de equilibrio general computable (MEGC) que tome en cuenta dichas interacciones y que posibilite aislar los efectos de las políticas comerciales de otras influencias posibles. Este modelo permite identificar además quiénes son los ganadores y quiénes los perdedores en el proceso. Los impactos agregados obtenidos a partir del MEGC son luego utilizados para simular los efectos distributivos al nivel de los hogares mediante una técnica de micro-simulaciones aleatorias.⁴

Para medir el impacto de la liberalización comercial se analizan cinco escenarios contrafactuales de política, tanto bajo un régimen de tasa de cambio fija como bajo un régimen de tasa de cambio flexible. El primer escenario consiste en un aumento nominal de los aranceles para simular el régimen de comercio anterior a la liberalización de inicios de la década de los noventa. Se simula la liberalización contrafactual del comercio elevando las

4 Ver la metodología y los supuestos del modelo de equilibrio general computable en el capítulo 6 y el anexo A.4 del libro citado (Vos-León, 2003). La metodología de las microsimulaciones se describe en el anexo A.5.

tarifas a los niveles de 1990. El segundo simula el impacto de una mayor reducción uniforme y unilateral de las tarifas arancelarias. El tercer escenario adopta la estructura de tarifas propuesta bajo el ALCA. Las tarifas serían cero entre los países del bloque de integración. El cuarto escenario implica la eliminación de todos los subsidios e impuestos a la exportación de acuerdo a las reglamentaciones de la OMC. Tanto en el ALCA como en la OMC se incorpora el efecto esperado de cada escenario sobre los precios mundiales de exportación e importación que afectarían a Ecuador. Por último, el quinto escenario iría contra las reglamentaciones de la OMC y promovería directa y unilateralmente las exportaciones mediante el aumento de los subsidios a la exportación.

¿Más liberalización es mejor?

Los principales resultados de las simulaciones para los agregados macroeconómicos, el empleo y los ingresos de los factores se consignan en el Cuadro 1. Los resultados sugieren que bajo un régimen de tasa de cambio fija la liberalización comercial tiene leves efectos positivos en la economía. Una vuelta a la protección comercial (escenario 1) llevaría a una pérdida de producto pequeña pero visible. En los escenarios 1 y 2 se observa que el efecto sobre el crecimiento de las exportaciones es casi despreciable, mientras que la demanda de importaciones aumenta abruptamente como consecuencia de la liberalización de importaciones. Esto causa una ampliación del déficit comercial y una mayor demanda de ahorro externo. Se supone que el Ecuador tendría acceso a préstamos externos en dicho escenario lo que resulta en una apreciación de la tasa de cambio real. Este resultado endógeno contrarrestaría el incentivo de la política comercial hacia la producción de bienes transables, a la vez que el mayor flujo de recursos externos ocasionaría un aumento de la absorción interna y el consumo de los hogares. Este efecto de demanda agregada también posibilita una expansión general del empleo pero con brechas salariales crecientes entre trabajadores calificados y no calificados a medida que las remuneraciones promedio crecen más rápidamente para los primeros (ya sean asalariados o trabajadores por cuenta propia). Los ingresos reales se reducirían para los trabajadores no calificados. Estos resultados son consistentes con las tendencias observadas en el ajuste del merca-

do laboral durante los comienzos de la década de 1990 cuando la liberalización comercial transcurrió conjuntamente con mayores entradas de capital y apreciación de la tasa de cambio real. Los escenarios de integración comercial en el marco de los acuerdos ALCA y OMC muestran tendencias muy similares a aquellas de las reducciones unilaterales de tarifas pero con efectos más fuertes en el crecimiento, el empleo y los diferenciales salariales. El arreglo correspondiente a la OMC parece generar más beneficios, en la medida en que produciría un efecto favorable de los términos de intercambio para el Ecuador.

El régimen cambiario no es el obstáculo

Los resultados de los escenarios de política arriba descritos bajo un diferente régimen cambiario, esto es, una tasa de cambio flexible, son muy similares, lo que sugiere que *el régimen de tasa de cambio no es crítico* para el impacto de estos escenarios de reforma comercial.⁵

Esto no se mantiene en el caso del quinto escenario (aumento de los subsidios a la exportación). El efecto inicial del aumento del subsidio sería un leve estímulo al crecimiento de las exportaciones y una reducción del déficit comercial. Bajo un cierre de tasa de cambio fija, esto llevaría a menos ahorro externo, contrarrestando muchos de los efectos inducidos por el subsidio sobre el crecimiento y el empleo en los sectores exportadores. En el caso de un régimen de tasa de cambio flexible algo de los efectos positivos generales en la economía de la política de subsidios a la exportación se mantienen en términos de crecimiento del producto y del empleo. Sin embargo, como en los otros escenarios de política comercial, un esquema uniforme de subsidios a la exportación también aumentaría la desigualdad de ingresos entre los trabajadores calificados y no calificados.

5 Los resultados de las simulaciones de los escenarios de liberalización comercial bajo una tasa de cambio flexible no se muestran en este artículo pero pueden ser consultados en el Anexo A.6 del libro de Vos y León (2003).

¿Viva el TLC? ¿Que sí, que no!

La liberalización comercial parece ser más favorable de lo que creerían muchos analistas económicos del país y los movimientos antiglobalización. Sin embargo, los partidarios del libre comercio no tienen tampoco demasiadas razones para sentirse triunfadores. Como se mencionó, los efectos positivos sobre el bienestar no son muy grandes y, en parte, se basan en el supuesto del modelo de que una ampliación de la brecha comercial puede siempre financiarse. Aunque el Ecuador tuvo un mayor acceso al capital extranjero a comienzos de los años noventa, esto fue mucho menos cierto hacia el fin de la década. Más aún, los efectos agregados relativamente pequeños sobre el crecimiento, la ampliación de la desigualdad de ingresos de los factores y la caída de los ingresos reales de los trabajadores no calificados pone en duda si la liberalización comercial realmente ayuda a reducir la pobreza. Esto lo confirman los resultados de las micro-simulaciones. De hecho, ninguno de los escenarios de reforma comercial reduce la pobreza (ver la fila final del cuadro 2). En efecto, el aumento de los diferenciales de salario (fila (2)) contrarresta totalmente los efectos reductores de la pobreza ocasionados por el aumento del empleo y de los ingresos laborales medios (ver filas (1) y (3) del Cuadro 2)⁶.

No obstante, un retorno a los niveles de protección anteriores a la reforma tampoco es una solución. El aumento de las tarifas a niveles pre-liberalización en el escenario 1 tendría efectos mucho más fuertes (negativos en este caso) en el empleo y en el salario promedio. Éstos superan la menor desigualdad laboral en el contexto anterior a la reforma. Como lo muestra la última fila del Cuadro 2, la incidencia de la pobreza habría sido 2,6% más elevada en 1995 si las tarifas hubiesen permanecido en los niveles de 1990, anteriores a la reforma (escenario 1), lo que sugiere un impacto negativo de la protección comercial.

Todos los escenarios 2, 3 y 4 de liberalización comercial inducen aumentos de la desigualdad de los ingresos primarios. Los cambios en el em-

6 Existen dos mecanismos básicos por los cuales se reduce la pobreza monetaria (de ingreso o consumo): el *efecto crecimiento* que consiste en la generación de empleo y el aumento de los ingresos medios de los trabajadores, y el *efecto distribución* que consiste en la transferencia de ingresos de los sectores más acomodados a los más pobres, ya sea vía el mercado laboral o por políticas redistributivas. Estos pueden reforzarse o contrarrestarse, siendo, por tanto, el efecto neto sobre la pobreza un problema empírico.

pleo entre hogares determinan si la desigualdad creciente de los ingresos laborales también está afectando la desigualdad del ingreso per cápita de los hogares y la pobreza. La desigualdad del ingreso de los hogares aumenta en el escenario OMC (4) y explica el leve incremento de la pobreza tras la eliminación mundial de los subsidios a la exportación. En este caso, el aumento de la desigualdad, particularmente debido a una ampliación en los diferenciales de salarios, implica que los beneficios del ingreso agregado no benefician a aquellos que están en el fondo de la distribución. En el caso de los escenarios 2 (reducción uniforme de tarifas) y 3 (ALCA), el aumento en la tasa de empleo ayuda a reducir la desigualdad de ingresos, pero este efecto es neutralizado por un aumento de las brechas salariales entre trabajadores calificados y no calificados y entre sectores. Este último efecto también elimina todos los efectos que tienden a reducir la pobreza, a pesar del aumento del salario real promedio.

En resumen, una mayor liberalización comercial en el Ecuador por sí sola no ayudará a reducir la pobreza. Es interesante destacar que el escenario contrafactual de una reversión hacia una mayor protección comercial sugiere que los pobres tampoco estarían mejor en ese caso (escenario 1). Bajo los supuestos del modelo de equilibrio general computable, revertir la liberalización comercial acarrearía pérdidas de empleo agregado a medida que la brecha comercial se estrecha, entra menos ahorro externo y se deprecia la tasa de cambio real. La reducción de la desigualdad salarial tras la reversión de la apertura en este caso no es suficiente para contrarrestar la contracción de los ingresos y el empleo.

Las macro-simulaciones deben ser consideradas con alguna cautela, sin embargo, en la medida en que el modelo de equilibrio general solo considera los beneficios estáticos y los efectos distributivos del comercio. La apertura comercial podría inducir también incrementos de productividad empujados por la competencia en el mercado mundial.

Conclusión

El Ecuador introdujo profundas reformas económicas durante la década de 1990. Liberalizó el comercio junto con otros sectores de la economía y cambió tres veces el régimen de tasa de cambio para finalizar con una economía

totalmente dolarizada. Las reformas no han ayudado al país a reducir la dependencia de las exportaciones de bienes primarios. La nueva gran inversión en un segundo oleoducto sólo la incrementará en las décadas venideras a expensas de las futuras generaciones al acelerar el agotamiento de su dotación de recursos naturales. Tampoco ha habido mejoras de productividad, más bien ésta se ha contraído en la mayoría de sectores económicos.

En general, las macro-simulaciones del modelo de equilibrio general computable sugieren que la liberalización del comercio ha arrojado beneficios positivos en términos de bienestar (crecimiento y empleo), salvo el aumento en la desigualdad de los ingresos laborales. Los efectos de la apertura son similares bajo los dos casos extremos de tipo de cambio analizados: fijo y flexible. Los principales ganadores en términos de ingresos laborales son los trabajadores calificados de los sectores formales de bienes transables y los perdedores son los trabajadores no calificados. El procedimiento de micro-simulaciones permite analizar el impacto sobre la pobreza y la desigualdad al nivel de los hogares. Los resultados muestran que la liberalización en el Ecuador ayuda a reducir la pobreza a través del efecto agregado sobre el empleo pero termina teniendo un efecto casi nulo sobre la pobreza después de considerar el aumento en la desigualdad de los ingresos laborales. Es decir, a fin de cuentas, la liberalización comercial produce poco efecto sobre la pobreza. Esto implicaría que las secuelas negativas sobre ciertos grupos (como los campesinos y los trabajadores no calificados) podrían ser transitorias. Dado que estos segmentos de la población no se transforman fácilmente en gente calificada, la transición tiene, por tanto, un carácter más estructural y requiere además de un fondo compensatorio en el corto plazo, cierto tiempo para cosechar mayores beneficios de la apertura y, especialmente, una mayor inversión en educación e infraestructura, entre otras cosas. Este constituye también un argumento a favor de una estrategia de negociación que busque un proceso más gradual y diferenciado de liberalización comercial.

Aunque no se han estudiado directamente los efectos de un tratado bilateral de libre comercio con Estados Unidos, las simulaciones de una mayor apertura comercial presentadas aquí sugieren que ésta tendría efectos positivos pequeños⁷, pero no por sí sola. El análisis de los efectos de la liberalización comercial sobre el crecimiento y la pobreza indica que debe impulsarse la inversión que apoye el crecimiento de la productividad, sobre to-

do invertir en la educación de la población a fin de satisfacer la mayor demanda de mano de obra calificada provocada por la apertura. La ausencia de una productividad elevada constituye una restricción crucial de la economía ecuatoriana, independientemente del régimen de tasa de cambio. El Ecuador debe enfocarse en sus problemas estructurales y acudir a las negociaciones de libre comercio con una visión de largo plazo, en lugar de seguir discutiendo la conveniencia de la dolarización. Mantener la dolarización o desdolarizar: *That is not the question.*

7 Esta conclusión es similar a la obtenida por el modelo de equilibrio general computable elaborado por el Banco Central del Ecuador para evaluar el impacto económico del TLC.

Cuadro 1						
Liberalización comercial bajo tipo de cambio fijo: un poco más de crecimiento y empleo						
(los resultados de la simulación se presentan como cambios porcentuales con respecto al año base)						
	Año Base (nivel)	Aumento tarifas a niveles pre-forma 1	Reducc. uniforme de tarifas (-50%) 2	Escenario ALCA 3	Escen. OMC 4	Increment. subsidio las export. (+100%) 5
Agregados macroeconómicos						
<i>Valores reales</i>						
PIB (precios de factores)	25574,1	-0,7	0,3	0,4	1,0	0,2
Exportaciones	7128,3	-0,3	0,1	0,3	2,6	1,1
Importaciones	8126,9	-5,1	2,8	3,4	4,7	0,0
Tasa de cambio real (índice)	100,0	0,9	-0,5	-0,7	0,8	0,0
<i>Porcentaje del PIB nominal</i>						
Ahorro externo	6,5	-1,3	0,7	0,8	0,1	-0,3
Ingreso tributario de aranceles	1,8	1,7	-0,9	-1,1	-1,8	0,0
Empleo (miles)						
Asalariados calificados	885,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Asalariados no calificados	1297,1	-2,1	1,1	1,3	2,9	0,6
Cuentapropistas calificados	400,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cuentapropistas no calificados	1093,3	-1,9	1,0	1,2	2,7	0,5
Empleo Total	3677,1	-1,3	0,7	0,8	1,8	0,4
Ingreso factorial real (por trabaj. o unidad de capital)						
Asalariados calificados	4,9	-3,9	2,0	2,7	3,6	0,2
Asalariados no calificados	1,5	0,4	-0,2	-0,2	-0,4	-0,1
Cuentapropistas calificados	5,6	-3,0	1,6	2,2	3,4	0,6
Cuentapropistas no calificados	1,5	-0,2	0,1	0,2	0,5	0,1
Capital	1,1	-2,9	1,5	1,8	4,5	0,6

Fuente: Rob Vos y Mauricio León (2003), *Dolarización, dinámica de exportaciones y equidad: ¿cómo compatibilizarlas en el caso de Ecuador?*, Estudios e Informes del STISE-STFS No. 5, Quito-La Haya.

Cuadro 2

Liberalización comercial: poco impacto sobre la pobreza
(cambios porcentuales con respecto a valores observados en 1995)

	Aumento tarifas a niveles pre-reforma 1		Reducción uniforme de tarifas 2		Escenario ALCA 3		Escenario OMC 4		Incremento subsidio a las exportaciones 5	
	Pobreza	Desig.	Pobr.	Desig.	Pobr.	Desig.	Pobr.	Desig.	Pobr.	Desig.
<i>Observado 1995</i>	31,9	0,529	31,9	0,529	31,9	0,529	31,9	0,529	31,9	0,529
(1) Efecto empleo agregado	2,5%	0,8%	-1,4%	-0,4%	-1,8%	-0,5%	-4,0%	-1,2%	-0,7%	-0,2%
(2) Efecto empleo y efecto desigualdad ingresos laborales	1,2%	0,3%	1,0%	0,3%	1,3%	0,4%	1,6%	0,5%	-0,1%	0,0%
(3) Efecto empleo, desigualdad ingreso laboral y efecto salario promedio	2,4%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,4%	0,1%	0,5%	-0,2%	0,0%
Efecto conjunto ajuste mercado laboral (EFECTO TOTAL)	2,6%	0,1%	0,3%	0,1%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	-0,1%	-0,2%

Fuente: Rob Vos y Mauricio León (2003). *Dolarización, dinámica de exportaciones y equidad: ¿cómo compatibilizarlas en el caso de Ecuador?*, Estudios e Informes del SIIE-STFS No. 5. Quito-La Haya

Nota. La pobreza se mide a través de la incidencia de la pobreza y la desigualdad mediante el coeficiente Gini de la distribución del ingreso per cápita. Ver el estudio de Vos y León para la metodología.

Bibliografía

- Banco Central del Ecuador (2003) “Indicadores de competitividad: apertura comercial y capital humano”, *Apuntes de Economía* No. 30; Quito
- Baquero, Marco y M. Belén Freire (2003) “Hechos estilizados de 31 sectores productivos en Ecuador”, mimeo.
- Revista Gestión, Economía y Sociedad*, No. 111, Septiembre 2003; Quito: DINEDICIONES
- Vos, Rob y Mauricio León (2003) *Dolarización, dinámica de exportaciones y equidad: ¿cómo compatibilizarlas en el caso de Ecuador?*, Estudios e Infotmes del SIISE-STFS No. 5, Quito-La Haya.

Anexo 1: Ecuador: Estructura de las exportaciones, 1980-2002
(Porcentaje del total de exportaciones)

Estructura porcentual												
Periodo	PETROLERAS (1)					NO PETROLERAS						
	TOTAL	Total	Petróleo crudo	Derivados	Total	Tradicional					Otras	
	a+b+c	b+c+d	c	d	e=f+i	f=g+h+i+j+k	g	h	i	j	k	l
1965	100.0	1.6	1.6		98.4	80.2	37.4	26.1	1.5	14.6	0.7	18.2
1966	100.0	0.0	0.0		100.0	75.9	40.3	22.1	1.4	11.5	0.7	24.1
1967	100.0	0.0	0.0		100.0	80.9	40.4	24.0	1.3	14.2	1.0	19.1
1968	100.0	0.6	0.6		99.4	95.9	52.2	19.6	1.2	22.0	0.7	3.5
1969	100.0	0.4	0.4		99.6	81.4	44.9	17.1	2.0	16.0	1.4	18.2
1970	100.0	0.5	0.4	0.1	99.5	83.9	43.8	26.3	0.9	11.7	1.2	15.6
1971	100.0	1.0	0.6	0.4	99.0	79.4	44.3	18.1	2.2	12.2	2.6	19.6
1972	100.0	18.4	18.2	0.1	81.6	66.5	40.1	14.4	4.0	7.2	0.7	15.1
1973	100.0	53.1	53.0	0.1	46.9	33.8	13.9	12.3	1.7	4.9	1.0	13.1
1974	100.0	62.0	61.7	0.4	38.0	27.9	11.3	6.0	1.0	9.1	0.5	10.1
1975	100.0	65.4	65.4	0.0	34.6	30.1	15.5	7.3	1.6	4.7	1.1	4.4
1976	100.0	65.7	65.6	0.1	34.3	32.0	9.2	17.1	2.2	2.8	0.7	2.3
1977	100.0	50.0	48.9	1.1	50.0	29.2	10.3	12.2	1.8	4.2	0.7	20.8
1978	100.0	47.8	41.7	6.1	52.2	33.9	10.1	17.8	2.0	3.4	0.6	18.3
1979	100.0	54.4	47.7	6.7	45.6	24.0	7.2	12.1	2.1	1.9	0.7	21.6
1980	100.0	63.3	55.6	7.7	36.7	26.2	9.5	5.8	2.3	8.4	0.3	10.5
1981	100.0	67.9	61.3	6.6	32.1	22.1	8.2	4.9	3.1	5.9	0.2	10.0
1982	100.0	68.3	62.1	6.1	31.7	23.0	5.2	7.2	5.4	4.8	0.4	8.8
1983	100.0	74.3	69.7	4.5	25.7	22.3	6.5	7.6	6.6	1.3	0.3	3.4
1984	100.0	70.0	64.0	6.0	30.0	24.5	5.2	7.5	6.1	5.6	0.2	5.4
1985	100.0	66.3	62.8	3.5	33.7	28.0	7.6	7.2	5.4	7.5	0.3	5.7
1986	100.0	44.9	41.7	3.2	55.1	48.2	12.1	15.0	13.2	6.8	1.2	6.9
1987	100.0	37.6	33.6	4.1	62.4	53.8	13.8	10.9	19.9	7.3	1.9	8.6
1988	100.0	44.5	39.9	4.6	55.5	46.3	13.6	7.7	17.6	5.7	1.6	9.2
1989	100.0	48.7	43.9	4.9	51.3	43.2	15.7	6.9	13.9	4.6	2.1	8.0
1990	100.0	52.1	46.6	5.5	47.9	41.1	17.3	4.8	12.5	4.8	1.8	6.8
1991	100.0	40.4	37.1	3.3	59.6	51.9	25.2	3.9	17.2	4.0	1.7	7.7
1992	100.0	43.4	40.6	2.8	56.6	46.4	22.0	2.6	17.5	2.4	1.8	10.2
1993	100.0	41.0	37.6	3.4	59.0	42.2	18.5	3.8	15.4	2.7	1.8	16.8
1994	100.0	34.0	30.8	3.1	66.0	48.1	18.4	10.8	14.3	2.6	1.9	18.0
1995	100.0	35.4	31.6	3.7	64.6	45.2	19.4	5.5	15.3	3.0	2.0	19.4
1996	100.0	36.2	31.0	5.2	63.8	41.1	19.9	3.3	12.9	3.3	1.7	22.7
1997	100.0	29.6	26.8	2.8	70.4	48.7	25.2	2.3	16.8	2.5	1.9	21.7
1998	100.0	22.0	18.8	3.2	78.0	51.8	25.5	2.5	20.8	1.1	2.0	26.2
1999	100.0	33.2	29.5	3.8	66.8	40.8	21.4	1.8	13.6	2.4	1.6	26.0
2000	100.0	49.6	43.5	6.1	50.4	26.4	16.7	0.9	5.8	1.6	1.5	24.0
2001	100.0	40.6	36.8	3.8	59.4	29.2	18.5	0.9	6.0	1.9	1.9	30.2
2002	100.0	41.0	36.6	4.4	59.0	29.3	19.3	0.8	5.0	2.5	1.7	29.7

(1) Entre 1965 a 1969 el dato referente a petróleo crudo incluye crudo y derivados

Anexo 2: Ecuador: Exportaciones no tradicionales, 1990-2002
(En millones de dólares)

Producto	Exportaciones no tradicionales - millones de dólares FOB																							
	Primeros no tradicionales							Industrializados no tradicionales																
Producto tradición	Local primarios entradas	Flora Alcal	Madera	Pera memento	Frutas o/ rama	Alcohol puro	Tu alcohol unidades	Algodón de fibra	Almidón de maíz	Algodón en bruto	Algodón en bruto	Algodón en bruto	Algodón en bruto	Algodón en bruto	Algodón en bruto	Algodón en bruto	Algodón en bruto	Algodón en bruto	Algodón en bruto	Algodón en bruto				
1990	180495	38235	13598			2522	14237	3598		8760	3010	607	607	1524	151	1387	305	309	309	1234	234	8635		
1991	20426	44512	1023			2708	7412	586		10294	2942	967	967	1524	151	1387	305	309	309	1234	234	8635		
1992	41799	89212	29936			5938	22456	9444		3499	43478	396	396	1524	151	1387	305	309	309	1234	234	8635		
1993	51556	129636	3975			8083	1733	6233	436	1924	1062	1062	1062	1524	151	1387	305	309	309	1234	234	8635		
1994	690013	209101	59164			10665	20440	7090	4040	271	1431	489012	14708	977	1958	3010	3207	3207	1498	4310	3435	9324		
1995	85439	27419	84326			12407	1132	9833	573	4496	1738	58054	2292	1248	1834	240	407	407	1703	3434	1604	3434		
1996	111350	17884	10480			14797	2921	13059	12108	692	8179	3285	4630	18001	1802	4038	3436	3436	1712	3436	4217	4423		
1997	114397	17984	13101			14918	4788	6883	507	762	11295	70915	5033	22959	18487	153	341	341	6234	5092	276	3436		
1998	1156085	294524	16162			12504	2299	1730	1123	9544	6756	80348	5618	13416	25487	957	3523	3523	6234	6687	276	3436		
1999	1182329	314376	19850			8394	2073	3017	1364	1916	6274	83120	4625	10168	36361	208	3432	3432	6234	6234	1753	3436		
2000	1414529	400234	23860			6669	2023	6289	2163	976	10236	100428	5751	2226	20872	768	6081	6081	9923	1346	6784	16678		
2001	1497882	470231	29112			7943	2981	1232	2952	1423	8783	102344	5410	1182	40172	250	294	294	5292	8926	306	3436		
2002	17479	15142	3256			9444	333	519	320	303	40236	2479	1328	10357	76	3919	3919	4130	3785	2084	3436			
Enero	49725	3223	1181			102	42	52	81	481	6702	517	152	1625	7	46	46	73	630	629	136	8320		
Febrero	10766	4368	5657			285	140	78	40	489	6978	448	236	35	42	42	42	686	108	108	475	3028		
Marzo	12255	2971	1820			176	52	36	64	36	404	482	356	257	125	67	67	963	228	4910	56	4906		
Abril	16087	26888	1562			872	233	346	662	79	631	89160	493	412	2016	19	129	129	1604	781	1604	312	6434	
Mayo	122985	42519	2462			516	203	368	490	77	1384	8616	506	326	1347	15	69	69	654	259	307	333	874	
Junio	12232	3576	1061			228	199	361	46	410	432	8656	512	164	1095	27	52	52	1243	770	3707	520	3484	
Julio	10920	30813	7541			308	176	415	46	117	602	838	537	226	2294	154	520	520	286	4924	1828	376	4434	
Agosto	17911	20843	1524			571	218	905	819	614	574	101238	5482	112	22605	144	4580	4580	16989	767	1585	3530	540	4434
Sept	12065	3992	17967			366	218	385	309	111	882	9936	487	184	3647	238	620	620	861	669	623	861	407	3436
Oct	125890	19969	371			2295	512	309	1176	1099	4188	4870	659	32110	364	11162	364	3438	3438	4131	6570	6570	1034	15803
Nov	12349	18841	1710			799	1488	379	581	1276	1099	8507	663	156	23506	241	477	477	656	766	1009	375	5036	
Dic	10788	1408	1894			549	207	70	54	984	750	750	383	443	3739	176	343	343	489	496	1819	234	576	

(continúa en la siguiente página)

Exportaciones no tradicionales - millones de dólares FOB

Periodo	Primarios no tradicionales											Industrializados no tradicionales														
	Total no tradicionales	Total primarios	Flores naturales	Abaca	Madera	Proc. minerales	Frutas	Tabaco en rama	Otros primarios	Los indust.	Jugos y com. de frutas	Harina de pescado	Embalaje de pescazo	Otros elab. del mar	Químicos y farmacos	Vehículos	Otras maquinarias metales	prendas de vestir fin textiles	Otras mañanilas textiles	Mañanilas, cuero plást. y cau	Maderas terciadas y procesad.	Extractos vegetales	Har. de banana	Mañanilas y papel carton	Otros inexist.	
2002	Ene-mar	598928	191434	133435	3106	108.9	4.4*	8099	4691	27230	407494	20971	3536	142203	849	29114	11206	37434	7538	15243	30369	10622	4169	9803	2649	66793
	Ene	185794	57745	23745	542	2169	104*	3723	1293	522*	68659	3814	237	24941	131	4096	775	5219	924	3104	4747	2210	1520	1703	2300	11859
	Feb	216586	48144	39877	442	1682	865	1033	743	3501	78442	5355	554	29249	147	5687	1743	7852	2555	2679	7048	3139	2286	1784	1324	11249
	Mar	119871	33788	22574	718	2402	631	1023	1260	5180	46083	3323	623	32381	112	6130	1620	8416	1774	2879	5973	2359	3377	2186	1156	1379
	Abr	112222	31366	20233	684	2430	612	5953	511	5844	80856	4402	1317	23160	312	7145	274	7938	1644	3396	6248	1026	3907	2087	1167	14996
	May	244455	40401	27017	721	2135	992	1267	884	7385	94054	6076	825	32482	145	5546	4348	8810	1942	3185	6364	1888	3180	2043	1702	15516
	Jun	121472	38874	21751	704	2310	932	1236	758	11193	82598	4736	971	26605	398	5423	2520	6369	1501	3500	6725	1615	4082	1656	1279	14618
	Jul	126039	33876	18885	840	2673	1016	1697	2259	6507	92263	4653	1863	30620	163	5455	6922	7087	1844	2768	5497	2003	6060	2088	1369	13781
	Ago	123614	30230	18412	571	2964	1496	1636	620	4531	91384	5986	1383	33557	275	7176	4361	8160	1622	2841	5008	2508	807	1772	1446	14123
	Sept	118470	35756	22957	658	2617	1457	1333	1164	5569	82714	4689	1618	25227	264	6129	4676	7587	2745	2801	5206	2278	864	1594	1577	15749
	Oct	139995	45353	25224	787	3382	1043	2562	1304	11051	93652	5099	1065	27693	111	8116	4411	8403	2203	3851	5818	4221	1301	1571	1943	16845
	Nov	137526	49449	25718	717	2236	933	4857	2013	12976	88078	3767	840	23808	302	5137	8692	8313	1861	3046	5586	2199	1183	1387	6602	15354
	Dic	130627	45270	24730	559	2986	1257	7443	1715	6885	85358	4203	595	32201	200	5865	6819	5632	2043	2727	5520	1049	795	1525	1971	14304
2003	Ene-mar	598416	187239	128752	2976	14337	8.91	8273	5460	23310	411117	33299	4202	137488	121	40584	24349	31574	7958	13079	23678	11159	12720	6549	9153	64405
	Ene	111088	37344	25701	587	2301	700	3592	568	3898	73660	9342	712	23104	124	4743	5742	5469	1170	2950	3534	850	2609	957	2245	11372
	Feb	120678	45880	35993	642	3666	1299	722	1355	2424	74798	3789	553	24748	233	4747	4983	4313	1258	2958	4807	2827	1422	995	1434	16678
	Mar	138504	35747	24455	637	2299	830	3134	1463	2919	102768	6861	861	41141	262	5214	5374	8229	1941	3119	5400	2616	1573	1716	1666	15194
	Abr	121538	31473	19967	472	2822	683	1364	1084	5080	90065	6849	817	30790	311	7526	5047	7714	3178	3362	5470	3479	3172	1543	1771	10407
	May	116688	36862	20635	638	3270	680	1461	1189	8989	69826	5867	1249	18641	186	6353	3064	5240	1802	2497	4467	1347	4944	1349	2037	10754

(1) Hasta 2000 las cifras son definitivas, las de 2001, 2002 y 2003 son provisionales; su reproceso se realiza conforme a la recepción de documentos fuente de las operaciones de comercio exterior.

(2) Incluye estimaciones por subregistro de documentos.

Fuente: Hasta junio 22, 1992: permisos de exportación concedidos por el Banco Central del Ecuador. Apartir de junio 23, 1992: Formulario Único de Exportación

Exportaciones no tradicionales			
Año	Total	Primarios	Manufactureros
1990	186.095	38.625	147.47
1991	218.476	44.352	174.124
1992	317.769	89.223	228.546
1993	515.565	139.636	375.929
1994	690.013	209.101	480.912
1995	854.749	274.194	580.554
1996	1111.54	378.683	732.857
1997	1141.897	377.964	763.933
1998	1102.985	294.524	808.461
1999	1156.065	324.864	831.201
2000	1182.249	314.705	867.545
2001	1414.529	406.248	1008.281
2002	1493.682	470.241	1023.441

**Anexo3: Ecuador, crecimiento de la Productividad
Total de Factores, por grupos de sectores. 1994-2000
(en porcentaje, promedio para el período)**

Primarios: alimentos	-2.1%
Primarios: no alimentos	-16.7%
Manufactureros: alimentos	0.4%
Manufactureros no alimentos	-1.0%

La competitividad ecuatoriana: problema de fondo sin eco en el TLC

Hugo Jácome E*.

Introducción

A pesar de que la idea de crear un área de libre comercio en el continente americano se planteó en 1990 por George W. Bush (padre) en la llamada “Iniciativa de las Américas”, en el Ecuador parece que el tema surge recién el 18 de noviembre de 2003, cuando el representante de Comercio de los Estados Unidos, Robert B. Zoellick, en carta enviada a la Cámara de Representantes, informa el inicio de negociaciones con los países andinos: Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, para la firma de tratados de libre comercio (TLC).

La carencia de políticas de Estado para debatir este tema e ir preparando al país en un proceso que se veía venir hace catorce años atrás, ha llevado a que una negociación trascendental para el futuro económico y social del país se pretenda realizar en menos de un año, desde la primera ronda de negociaciones en Cartagena celebrada el 18 y 19 de mayo de 2004, cuando a países como México y Chile les tomó 16 y 10 años de preparación y negociación, respectivamente.

Si bien, los TLC entre los países andinos y Estados Unidos tienen trasfondos e implicaciones mucho más complejas que la firma de un acuerdo comercial, este documento trata de enmarcarse en el análisis de las diferencias de competitividad, Ecuador - Estados Unidos, y cómo estas se han reflejado en el acceso de productos ecuatorianos al país del Norte en los últimos años.

* Coordinador del Programa de Economía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Sede Ecuador.

Acuerdos comerciales con Estados Unidos

En 1991, el Congreso de los Estados Unidos promulgó la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, *Andean Trade Preference Act – ATPA*, que liberó a un grupo de productos de países andinos del pago de aranceles como mecanismo para desincentivar la producción y comercialización ilegal de drogas; este acuerdo se mantuvo en vigencia hasta el 4 de diciembre de 2001. Estados Unidos renovó el acuerdo de forma unilateral bajo la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga, *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act - ATPDEA*, que entró en vigencia de forma retroactiva desde el 4 de diciembre de 2001, y se extiende hasta el 31 de diciembre de 2006.

Este tipo de acuerdos de comercio unilaterales¹ ha llevado a un mayor grado de dependencia comercial con Estados Unidos, debido a una concentración de las exportaciones ecuatorianas hacia ese destino, y a una despreocupación en el desarrollo de políticas comerciales agresivas para expandir la oferta exportable ecuatoriana hacia otros destinos. Como se aprecia en los gráficos No. 1 y 2, el principal destino de los productos ecuatorianos es Estados Unidos, seguido de la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones. Aproximadamente, el 40% de las exportaciones totales se dirigen al mercado norteamericano, lo que ha permitido que se mantenga una balanza comercial positiva con este país, debido principalmente a las exportaciones de petróleo y a que los acuerdos comerciales mencionados anteriormente han permitido la eliminación de aranceles a ciertos productos en una sola vía, sólo productos ecuatorianos.

En noviembre de 2003, con el planteamiento oficial del gobierno norteamericano para iniciar las negociaciones para la firma de TLC con los países andinos, el *status quo* de las relaciones comerciales entre estos países se rompe y da un giro a la política exterior norteamericana en la Región Andina. Los acuerdos del tipo *ATPA* o *ATPDEA* más que ser acuerdos de comercio propiamente dichos, es decir, que la apertura comercial sea tanto para Estados Unidos como para los países andinos, contienen intereses especí-

1 Este tipo de acuerdos nacen por iniciativa de Estados Unidos, de forma unilateral, quien busca mediante éstos obtener como contraparte de los países firmantes su apoyo para la lucha contra la producción de drogas y el narcotráfico.

Gráfico 1: Exportaciones

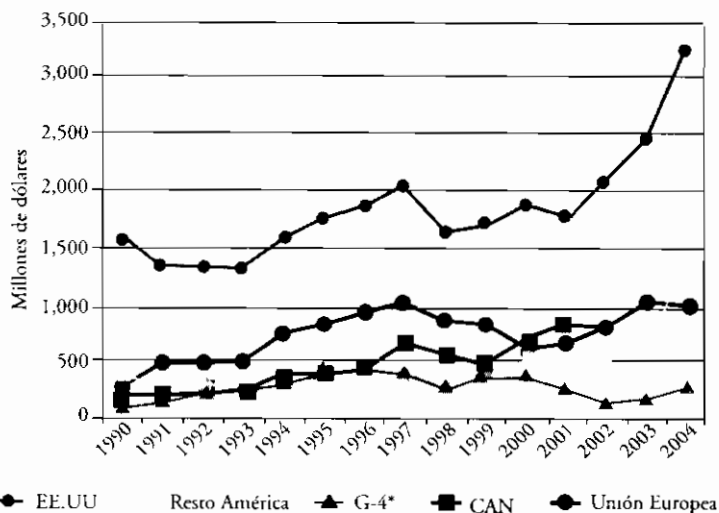
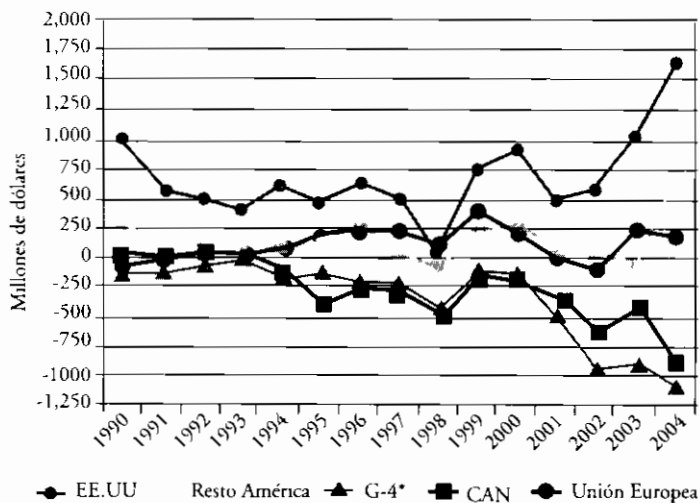


Gráfico 2: Balanza comercial



*Argentina, Brasil, Chile y México

Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaboración propia

ficos que giran alrededor de aspectos geopolíticos y de lucha contra el narcotráfico. Ahora, este tipo de acuerdos comerciales de una sola vía, es decir, sólo acceso al mercado norteamericano y no al de las contrapartes, ya no cabe en la política de comercio exterior de Estados Unidos con los países andinos, dando paso a los TLC como una estrategia para lograr el libre acceso a economías pequeñas con bajos niveles de competitividad, que van sumando al desarrollo y expansión de las transnacionales estadounidenses, frente al capital europeo y asiático (Petras, 2002), pero sin descuidar que de forma implícita se deben mantener los intereses específicos que motivaron los acuerdos ATPA y ATPDEA.

Este giro de política exterior, significa para Estados Unidos incrementar a través de la apertura comercial los beneficios para “granjeros, trabajadores, negocios y familias” norteamericanas y ser “un complemento natural del Plan Colombia” como señala Robert B. Zoellick. Para el Ecuador, significa que de acuerdo a los procesos de desgravación de los diferentes productos, contenidos en las canastas que se negocian en el TLC², las empresas ecuatorianas industriales, agroindustriales, comerciales y de servicios entrarán a competir con las norteamericanas. Este nuevo escenario plantea que los niveles de competitividad de los dos países y de sus empresas marcarán la posibilidad de mantenerse o desaparecer del mercado.

La competitividad

La competitividad es un término que se ha puesto de moda en la última década y ha superado el ámbito netamente empresarial para convertirse en un indicador del desempeño económico de un país. Varios autores, entre ellos Michael Porter, han abordado este tema para explicar los éxitos o fracasos de las empresas y países en el comercio de bienes y servicios. Pero ¿qué es la competitividad nacional?

2 Los países andinos establecieron en las rondas de negociación del TLC cuatro grupos o canastas: A, B, C y D, es decir que ciertos productos estadounidenses podrían entrar en nuestro mercado inmediatamente se firme el Tratado (A), otro grupo en cinco, diez y más de diez años, respectivamente. EEUU estableció cinco canastas: A, B, C, D y D-trq, es decir que aumentó una que incluye un período de desgravación pero con cupos y contingentes. En el área industrial se establecieron solo tres canastas: A, B y C con períodos de desgravación de cero, cinco y diez años, respectivamente.

El aporte de Michael E. Porter (1990) en su artículo “Ventajas Competitivas de las Naciones”, permite consolidar una corriente de investigación que rebasa el paradigma de las “ventajas comparativas” para situarse en la identificación de “ventajas competitivas” como fuente para entender, en un mundo globalizado, el comportamiento de empresas y naciones en mercados competitivos. Así, la competitividad nacional es una de las preocupaciones centrales de gobiernos y sectores industriales, a la que Porter la define como “productividad”³ y desarrollo de capacidades para competir.

Pero los desarrollos reóricos y empíricos sobre la competitividad sugieren que ésta sea abordada desde un estudio profundo de conglomerados o *clusters* de empresas, los cuales interactúan constantemente para desarrollar capacidades y niveles de productividad mayores al de sus competidores externos. Los conglomerados o *clusters* representan “concentraciones geográficas de empresas interconectadas, suministradores especializados, proveedores de servicios, empresas de sectores afines e instituciones conexas que compiten pero que también cooperan” (Porter, 1999: 203).

Esta idea permite llevar el concepto de competitividad a una dimensión en la que la unidad de análisis no se reduce a la empresa como un ente aislado, sino al conjunto de empresas cuyas interacciones comerciales, de investigación y desarrollo, permiten generar capacidades y “ventajas competitivas” para mantenerse y alcanzar nuevos mercados. También es fundamen-

País	2002	2003	2004
Estados Unidos	2	2	2
Perú	55	57	67
Colombia	61	63	64
Ecuador	73	86	90
Número total de países	80	102	104
Fuente: World Economic Forum Elaboración propia			

3 Productividad es el valor de la producción por unidad de mano de obra o de capital.

tal incorporar el contexto político, social, institucional y económico en el que estos conglomerados o *clusters* se desenvuelven.

Sobre esta última parte, el *World Economic Forum* publica anualmente el índice de competitividad por países: *Growth Competitiveness Index*, el mismo que está compuesto por tres índices que analizan aspectos tecnológicos, institucionales y del entorno macroeconómico.

Los resultados de este índice en los últimos años refleja las disparidades en los niveles de competitividad de los países que están negociando el TLC; los tres países andinos distan mucho de Estados Unidos (ver cuadro No. 1). El Ecuador está entre los países con peores niveles de competitividad de acuerdo con esta escala, y de los tres países andinos es el que peor ubicación tiene. En el año 2004, el país se ubicó en el puesto 90 entre 102 países, mientras que su próximo socio comercial, Estados Unidos, sistemáticamente se ha ubicado en el puesto número 2.

Sin duda alguna, estos datos alertan sobre las condiciones de partida que se darían cuando Ecuador entre en una franca competencia con el país del norte. La utilización del tiempo de desgravación de productos en función de la ubicación por canastas, no llega a compensar adecuadamente las asimetrías existentes en los niveles de desarrollo de las dos economías y de sus empresas, lo que indica la ligereza con la que se está interpretando el riesgo al que se expone a sectores sensibles como la agricultura, por ejemplo.

El Ecuador no cuenta con un estudio serio y profundo de conglomerados o *clusters* competitivos para poder entender el verdadero impacto que el TLC puede tener en la economía del país. Los estudios sectoriales no reflejan adecuadamente los encadenamientos verticales y horizontales que tienen las empresas, es decir, los conglomerados existentes en el país, como para poder tener argumentos sólidos para ubicar un producto o partida en determinada canasta o tiempo de desgravación; errores de este tipo pueden llevar a la desaparición de los *clusters* que generan valor agregado al país o disminuir sus capacidades para competir⁴.

Si se analiza la capacidad que ha tenido el país para alcanzar el mercado norteamericano en los últimos años, se pueden identificar algunos productos con una entrada significativa a este mercado, sin embargo, es importan-

4 Como se mencionaba anteriormente en la definición de M. Porter, los *clusters* están conformados por empresas de diversa índole y sector.

te mencionat que estos logros no se deben a incrementos de productividad⁵, sino que se han dado gracias a la eliminación de las barreras arancelarias.

Desde el año 2000 hasta el 2004, sin que esta tendencia haya tenido una variación significativa en los años anteriores, el Ecuador ha llegado al mercado estadounidense con una diversificación muy limitada de partidas, entre las que se encuentran el petróleo, banano, camarón, flores, atún preparado o en conserva, pescados frescos, madera, piñas, mangos y productos para sanitarios como fregaderos, lavabos, bañeras, entre otros. Estos productos han significado más del 90% de las exportaciones totales a Estados Unidos, y de estos, 4 productos: petróleo, banano, camarón y rosas, superan el 70% de las exportaciones. Sólo el petróleo significa alrededor del 50% de las exportaciones que se realizan a este país (ver cuadro No. 2).

Año	% de participación de las principales partidas	% de participación las 4 principales partidas	% de participación del petróleo
2000	92%	80%	58%
2001	91%	76%	47%
2002	92%	73%	46%
2003	92%	73%	51%
2004	94%	79%	62%

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración propia

Durante más de una década que el Ecuador ha estado bajo la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas – ATPA y la ATPDEA -, no ha sido capaz de diversificar su oferta exportable a Estados Unidos ni ha podido aumentar los niveles de penetración a este mercado. Se evidencia que pese a que el país

5 Sobre niveles de productividad en el Ecuador ver: Freire, M. (2001), Rosero, J. (2001), CEPAL(2005).

ha tenido la opción de exportar a Estados Unidos alrededor de 6.000 partidas arancelarias o productos libre de aranceles bajo estos acuerdos, no ha cubierto ni el 20% de esas (ver cuadro No. 3). Las exportaciones se han caracterizado por estar concentradas en bienes primarios que no incorporan valor agregado e innovación, constatándose los bajos niveles de competitividad que tiene el país (Jácome, 2004; Jácome y Falconí, 2002)⁶.

Preferencias arancelarias ATPDEA	Año	Número de partidas	F.O.B. (millones de dólares)	% del total de exportaciones a los EEUU
Con Preferencias	2000	837	1,799,714	99,9%
	2001	830	1,751,006	99,7%
	2002	819	1,921,820	95,7%
	2003	879	2,270,984	94,5%
	2004	1143	3,145,360	97,8%

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración propia

A esta situación hay que sumar dos aspectos importantes. El primero, tiene relación con la carencia de políticas de Estado que contribuyan a la inserción progresiva de los sectores productivos a los procesos de apertura comercial; Baquero y Freire (2003) demuestran que durante el período 1996-2001, la política arancelaria ha estado centrada en proteger sectores con baja contribución en la generación de valor agregado y de empleo.

El segundo, tiene que ver con la infinidad de barreras proteccionistas que estos acuerdos esconden a favor de los intereses norteamericanos, como la aplicación de barreras de tipo para-arancelario tales como: los requisitos sanitarios y fitosanitarios, las normas de origen, los subsidios agrícolas y la aplicación de medidas anti *dumping* cuando se ve amenazada su industria local (Cárate y Fernández, 2004; CEPAL, 2005).

6 Ver Anexo

Por otro lado, el Ecuador corre el riesgo de que en los procesos de negociación del TLC algunos de sus principales productos de exportación pierdan la categoría "A", que actualmente gozan con el acuerdo ATPDEA, es decir, que se les aplique arancel y tengan periodos de desgravación según las canastas B, C o D, situación que agravaría considerablemente las posibilidades de acceder al mercado estadounidense. Según la información que se puede obtener de los avances de las negociaciones (Ministerio de Comercio Exterior – Unidad de Información y Divulgación del TLC, 2005), el estado de ubicación por canastas de varios de los principales productos (ver anexo) que el país exporta a Estados Unidos no se resuelve o es alarmante; sólo el petróleo, por ser un producto estratégico para los norteamericanos, está ubicado en canasta A, el resto de productos se reparten en mayor medida entre las canastas C y D. De todas formas habrá que esperar hasta el final de las rondas de negociación para verificar la posición final de los productos por canastas y constatar el grado de apertura que quiere dar el gobierno norteamericano a los productos ecuatorianos.

Riesgos del Tratado de Libre Comercio

Como se ha mencionado anteriormente, desde la firma de los acuerdos AT-PA y ATPDEA, el Ecuador ha ido generando una dependencia de su comercio exterior con Estados Unidos; esta estrategia comercial norteamericana termina cumpliendo el objetivo de fortalecer su poder de negociación en el TLC frente a los países andinos.

Si el Ecuador no continúa con el TLC, tendría aproximadamente dos años (hasta 31 de diciembre de 2006 cuando se termina el ATPDEA) para planificar una estrategia agresiva de comercio exterior que le permita alcanzar mercados diferentes al norteamericano (por ejemplo el europeo, que debido a la depreciación del dólar frente al euro incentiva a las exportaciones ecuatorianas) y promover la competitividad basada en un análisis de las estructuras y conformación de *clusters*. Si en dos años el país logra neutralizar la dependencia de sus exportaciones en el mercado estadounidense, tendría un mayor poder de negociación a finales de 2006, mayor tiempo de análisis para buscar estrategias no improvisadas de acceso de productos ecuatorianos a Estados Unidos y permitiría el ingreso al país de productos y servi-

cios que no pongan en riesgo a los *clusters* competitivos que generan valor agregado, al empleo y a la seguridad alimentaria.

Si el TLC es aprobado por el Congreso Nacional, se podrían visualizar algunos riesgos que se derivan del análisis desarrollado a lo largo de este documento:

- a) Con excepción del petróleo, que es un producto estratégico para Estados Unidos, el resto de productos “estrellas” que tiene el país correrían el riesgo de perder el estatus que les da el ATPDEA para entrar sin aranceles al mercado norteamericano, al menos eso es lo que se refleja hasta el momento de las rondas de negociaciones.
- b) Los desniveles de competitividad entre los dos países auguran un cambio de tendencia en la balanza comercial Ecuador – Estados Unidos. Las empresas norteamericanas, a partir de la firma del TLC, lanzarán todo su potencial de oferta de bienes y servicios con libre acceso al mercado ecuatoriano.
- c) Lo anterior viene aparejado con las pocas posibilidades que tendrán las empresas locales, especialmente las micro, pequeñas y medianas empresas, para competir con las transnacionales estadounidenses. Esto se podría ver reflejado en los concursos de adquisición de bienes y servicios que realiza el sector público. En el tema sobre “adquisiciones gubernamentales”, Estados Unidos pide para sus empresas un tratamiento similar al que reciben los bienes, servicios y proveedores domésticos en los procesos de adquisiciones públicas (USTR, 2004). El cambio de un proveedor local a un extranjero, tendría impactos inmediatos en el empleo y permanencia de las empresas locales, sumado a los costos sociales que esto origina.
- d) La rapidez y ligereza con la que se está llevando este proceso, evidencia que en un tiempo récord el Ecuador perderá elevados márgenes de libertad en el manejo de la política arancelaria. La política arancelaria orientada de forma adecuada y estratégica permite proteger a los sectores que generan empleo, valor agregado y seguridad alimentaria, así como, mantener un programa de inserción gradual de los sectores produc-

tivos a los procesos de apertura comercial en función del avance de los niveles de competitividad.

- e) Para Porter, una fuente de ventaja competitiva es la innovación. El Ecuador corre el riesgo de perder la capacidad de gestionar las fuentes de innovación derivadas de la información genética y medicinal proveniente de la biodiversidad y conocimiento ancestral, utilizada en procedimientos y diagnósticos terapéuticos y quirúrgicos para el tratamiento de humanos y animales. El marco legal planteado por Estados Unidos en las mesas de negociación sobre propiedad intelectual, brinda a las transnacionales valiosas oportunidades para apropiarse de este tipo de conocimientos y fuentes de ventajas competitivas.
- f) La inversión extranjera directa puede contribuir a aumentar el grado de productividad de un país si existe un proceso de transferencia de conocimientos y tecnología a los sectores productivos locales. En el tema de “inversión”, la propuesta de Estados Unidos, según los textos propuestos para la negociación del TLC (USTR, 2004), plantea lo contrario, es decir, que las empresas foráneas no tendrán la obligación de transferir tecnología de todos sus procesos de producción a los países donde desarrollen sus actividades.

Conclusiones

El desnivel de competitividad que presenta el Ecuador frente a Estados Unidos, sumado a un proceso de apertura comercial que se lo quiere concretar en un tiempo récord sin un análisis profundo de las estructuras de conglomerados o *clusters* existentes en el país, no es buena señal para suponer que la negociación del TLC, en estas condiciones, produzca mayores beneficios que riesgos a los que se expone a la sociedad ecuatoriana y a su estructura productiva. Los grados de competitividad alcanzados por el país para acceder al mercado norteamericano en los últimos años, han venido dados por la eliminación de las barreras arancelarias de algunos productos, bajo los acuerdos ATPA y ATPDEA, mas no por incrementos de productividad o diversificación de productos que incorporen valor agregado, como se demues-

tra en los principales productos exportados a Estados Unidos. La competitividad es un compromiso público y privado que hay que promoverlo con estrategias de corto, mediano y largo plazo. El Ecuador tiene la opción, hasta diciembre de 2006, de plantearse el reto de mirar hacia el mundo, dar pasos firmes en mejoras de la competitividad desde un estudio de conglomerados y disminuir la dependencia en el mercado norteamericano; de esta forma se lograría un mayor poder de negociación para viabilizar acuerdos comerciales en condiciones más equilibradas. La otra opción es que el Ecuador se aventure a firmar el TLC, a sabiendas de que el problema de fondo es la competitividad y ésta no ha tenido eco en los promotores de este acuerdo comercial.

Bibliografía

- Banco Central del Ecuador (2004) Información Estadística.
- Baquero, M. y M. Freire (2003) "Hechos estilizados de 31 sectores productivos en Ecuador". Documento de investigación, Banco Central del Ecuador, enero.
- Cárate, E. y G. Fernández (2004) "Exportaciones del Ecuador a EEUU. Algunos elementos para las negociaciones del TLC", *Apuntes de Economía* No. 43, Quito: Banco Central del Ecuador
- CEPAL (2005) "Los Impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador – Estados Unidos de Norte América sobre la agricultura del Ecuador". Unidad de Desarrollo Rural de la CEPAL.
- Freire, M. (2001) "Productividad total de los factores en el Ecuador: Efectos microeconómicos sobre las tasas de ganancia, los precios relativos y los salarios reales y determinantes macroeconómicos de su evolución", Nota Técnica No. 65, Quito: Banco Central del Ecuador, agosto.
- Jácome, H. (2004) "A las puertas del abismo: las implicaciones del TLC para Ecuador". *Iconos*, No.20, Quito: FLACSO Ecuador, octubre.
- Jácome, H. y F. Falconí (2002) "La invitada indiscreta de la dolarización en Ecuador: la competitividad". *Sociedad y Economía*, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle, No. 3, octubre.
- Ministerio de Comercio Exterior (2005) Unidad de Información y Divul-

- gación del TLC, disponible en www.tlc.gov.ec
- World Economic Forum (2004) "Growth Competitiveness Index 2003".
Disponible en: <http://www.weforum.org>
- Petras, J. (2002) "El ALCA visto desde los Estados Unidos", disponible en:
<http://www.rebellion.org/petras/petrasalca251002.htm>
- Porter, M. (1990) "The competitive advantage of nations". *Harvard Business Review*, marzo-abril.
- Porter, M. (1999) *Ser Competitivo*, Bilbao: Ediciones Deusto
- Rosero, J. (2001) "Análisis sobre la competitividad del banano ecuatoriano",
Apuntes de Economía, No. 17, Quito: Banco Central del Ecuador, julio.
- USTR (2004) "U.S.- Andean Free Trade Agreement", Office of the United
State Trade Representative. Disponible en MICIP-Ecuador, únicamente
para consulta en sus instalaciones.
- Zoellick, R. (2003) Carta a la Cámara de Representantes de los Estados
Unidos del 18 de noviembre de 2003. Oficina Ejecutiva del Presidente
Comercial de los Estados Unidos. Washington, D.C. 20508.

Anexo
Principales partidas (productos) exportadas a los Estados Unidos (2000-2004)

2000					
No.	cod_partida	txt_partida_arancel	cod_atpda	peso	fob
1	2709000000	ACEITES CRUDOS DE PETRÓLEO O DE MINERAL BITUMINOSO.	S	5,835,570	1,049,493
2	0803001200	BANANO TIPO «CAVENDISH VALERY»	S	839,060	167,931
3	0306130000	CAMARON Y LANGOSTINOS (PENAEUS SPP.)	S	18,021	139,035
4	0603104000	ROSAS	S	33,332	93,162
5	0603100000	LAS DEMÁS FLORES (INCLUYE CLAVELES Y CRISANTEMOS)	S	26,678	45,287
6	0304000000	FILETES Y DEMÁS CARNE DE PESCADO (INCLUSO PICADO), FRESCOS, REFRIGERADOS O CONGELADOS	S	7,929	28,861
7	2710006000	FUELOILS (FUEL)	S	235,539	28,606
8	0302000000	PESCADO FRESCO O REFRIGERADO, EXCEPTO LOS FILETES Y DEMÁS CARNE DE PESCADO DE LA PARTIDA 0304000000	S	6,597	26,155
9	2707501000	NAFTA DISOLVENTE	S	111,417	23,762
10	1804000000	MANTECA, GRASA Y ACEITE DE CACAO.	S	9,268	17,895
11	1604200000	LAS DEMÁS PREPARACIONES Y CONSERVAS DE PESCADO	S	8,763	12,806
12	4407240000	MADERA: VIROLA, MAHOGANY (SWIETENIA SPP.), IMBUÍA Y Balsa	S	10,714	12,766
13	4412190000	MADERA CONTRACHAPADA, MADERA CHAPADA Y MADERA ESTRATIFICADA SIMILAR	S	21,583	10,863
TOTAL PRINCIPALES PRODUCTOS/PARTIDAS					1,656,622
TOTAL EXPORTACIONES A LOS ESTADOS UNIDOS					1,801,684
% DE PRINCIPALES PRODUCTOS/PARTIDAS DEL TOTAL DE EXPORTACIONES					92%

2001					
No.	cod_partida	txt_partida_arancel	cod_atpda	peso	fob
1	2709000000	ACEITES CRUDOS DE PETRÓLEO O DE MINERAL BITUMINOSO.	S	6,064,614	821,654
2	0803001200	BANANO TIPO «CAVENDISH VALERY»	S	957,041	221,084
3	0306130000	CAMARON Y LANGOSTINOS (PENAEUS SPP.)	S	25,550	170,782
4	0603104000	ROSAS	S	33,905	114,498
5	0603100000	LAS DEMÁS FLORES (INCLUYE CLAVELES Y CRISANTEMOS)	S	16,751	51,710
6	1604140000	ATUNES, LISTADOS Y BONITOS (SARDA SPP.):	S	16,082	40,856
7	0304000000	FILETES Y DEMÁS CARNE DE PESCADO (INCLUSO PICADO), FRESCOS, REFRIGERADOS O CONGELADOS	S	9,943	36,682
8	2707501000	NAFTA DISOLVENTE	S	127,599	22,638
9	1604200000	LAS DEMÁS PREPARACIONES Y CONSERVAS DE PESCADO	S	11,194	22,257
10	0302000000	PESCADO FRESCO O REFRIGERADO, EXCEPTO LOS FILETES Y DEMÁS CARNE DE PESCADO DE LA PARTIDA 0304000000	S	7,087	19,355
11	1801001000	CACAO CRUDO	S	20,291	19,160
12	2710006000	FUELOILS (FUEL)	S	228,323	16,887
13	4407240000	MADERA: VIROLA, MAHOGANY (SWIETENIA SPP.), IMBUJA Y BALSA	S	9,983	13,779
14	0803001100	PLÁTANO PARA COCCIÓN TIPO «PLANTAIN»	S	57,467	12,547
15	6910900000	FREGADEROS, LAVABOS, PEDESTALES DE LAVABO, BAÑERAS, BIDÉS, INODOROS, CISTERNAS PARA INODOROS, URINARIOS Y APARATOS FIJOS SIMILARES, DE CERÁMICA, PARA USOS SANITARIOS (NO INCLUYE PRODUCTOS DE PORCELANA)	S	9,371	10,799
TOTAL PRINCIPALES PRODUCTOS/PARTIDAS					1,594,688
TOTAL EXPORTACIONES A LOS ESTADOS UNIDOS					1,755,739
% OE PRINCIPALES PRODUCTOS/PARTIDAS DEL TOTAL DE EXPORTACIONES					91%

2002					
No.	cod_partida	txt_partida_arancel	cod_atpda	peso	fob
1	2709000000	ACEITES CRUDOS DE PETRÓLEO O DE MINERAL BITUMINOSO.	S	5,795,857	922,185
2	0803001200	BANANO TIPO «CAVENDISH VALERY»	S	1,051,793	235,230
3	0306130000	CAMARON Y LANGOSTINOS (PENAEUS SPP.)	S	27,363	159,838
4	0603104000	ROSAS	S	44,805	149,597
5	1604141000	ATUNES (PREPARADO O CONSERVAS)	N	30,704	80,103
6	0304000000	FILETES Y DEMÁS CARNE DE PESCADO (INCLUSO PICADO), FRESCOS, REFRIGERADOS O CONGELADOS	S	10,713	44,744
7	2707501000	NAFTA DISOLVENTE	S	266,348	42,891
8	0603100000	LAS DEMÁS FLORES (INCLUYE CLAVELES Y CRISANTEMOS)	S	11,487	40,424
9	1801001000	CACAO CRUDO	S	19,183	29,199
10	0302000000	PESCADO FRESCO O REFRIGERADO, EXCEPTO LOS FILETES Y DEMÁS CARNE DE PESCADO DE LA PARTIDA 0304000000	S	6,126	24,265
11	1604200000	LAS DEMÁS PREPARACIONES Y CONSERVAS DE PESCADO	S	10,810	22,428
12	1604140000	ATUNES, LISTADOS Y BONITOS (SARDA SPP)	S	72,467	20,026
13	0803001100	PLÁTANO PARA COCCIÓN TIPO «PLANTAIN»	S	66,001	16,290
14	2710006000	FUELOILS (FUEL)	S	174,597	15,810
15	4407240000	MADERA: VIROLA, MAHOGANY (SWIETENIA SPP.), IMBUJA Y BALSA	S	9,426	15,444
16	6910900000	FREGADEROS, LAVABOS, PEDESTALES DE LAVABO, BAÑERAS, BIDÉS, INODOROS, CISTERNAS PARA INODOROS, URINARIOS Y APARATOS FIJOS SIMILARES, DE CERÁMICA, PARA USOS SANITARIOS (NO INCLUYE PRODUCTOS DE PORCELANA)	S	14,014	15,233
17	0603105000	GYPSOPHILA (GYPSOPHILA PANICULATA L) (LLUVIA, ILUSIÓN)	S	3,627	12,274
TOTAL PRINCIPALES PRODUCTOS/PARTIDAS					1,845,982
TOTAL EXPORTACIONES A LOS ESTADOS UNIDOS					2,009,016
% DE PRINCIPALES PRODUCTOS/PARTIDAS DEL TOTAL DE EXPORTACIONES					92%

2003					
No.	cod_partida	txt_partida_arancel	cod_atpda	peso	fob
1	2709000000	ACEITES CRUDOS DE PETRÓLEO O DE MINERAL BITUMINOSO.	S	6,591,225	1,214,467
2	0803001200	BANANO TIPO «CAVENDISH VALERY»	S	927,164	220,594
3	0306130000	CAMARON Y LANGOSTINOS (PENAEUS SPP.)	S	29,921	171,706
4	0603104000	ROSAS	S	39,579	157,672
5	1604141000	ATUNES (PREPARADO O CONSERVAS)	N	49,233	110,223
6	2707501000	NAFTA DISOLVENTE	S	277,709	54,173
7	0304000000	FILETES Y DEMÁS CARNE DE PESCADO (INCLUSO PICADO), FRESCOS, REFRIGERADOS O CONGELADOS	S	11,564	51,461
8	1801001000	CACAO CRUDO	S	23,768	39,748
9	0603100000	LAS DEMÁS FLORES (INCLUYE CLAVELES Y CRISANTEMOS)	S	7,074	25,382
10	0302000000	PESCADO FRESCO O REFRIGERADO, EXCEPTO LOS FILETES Y DEMÁS CARNE DE PESCADO DE LA PARTIDA 0304000000	S	5,963	25,120
11	1604200000	LAS DEMÁS PREPARACIONES Y CONSERVAS DE PESCADO	S	9,742	18,968
12	4407240000	MADERA: VIROLA, MAHOGANY (SWIETENIA SPP), IMBUJA Y Balsa	S	10,032	18,335
13	0803001100	PLÁTANO PARA COCCIÓN TIPO «PLANTAIN»	S	62,771	15,386
14	6910900000	LOS DEMÁS	S	12,428	15,368
15	4412190000	MADERA CONTRACHAPADA, MADERA CHAPADA Y MADERA ESTRATIFICADA SIMILAR	S	25,626	14,969
16	0603105000	GYPSOPHILA (GYPSOPHILIA PANICULATA L) (LLUVIA, ILUSIÓN)	S	4,261	14,752
17	2710006000	FUELOILS (FUEL)	S	137,652	14,583
18	0804502000	MANGOS Y MANGOSTANES	S	26,171	11,660
19	0804300000	PIÑAS (ANANÁS)	S	28,541	11,290
TOTAL PRINCIPALES PRODUCTOS/PARTIDAS					2,205,855
TOTAL EXPORTACIONES A LOS ESTADOS UNIDOS					2,401,916
% DE PRINCIPALES PRODUCTOS/PARTIDAS DEL TOTAL DE EXPORTACIONES					92%

2004				
cod_partida	txt_partida_arancel	cod_atpda	peso	fob
2709000000	ACEITES CRUDOS DE PETRÓLEO O DE MINERAL BITUMINOSO.	S	9,127,506	2,007,400
0803001200	BANANO TIPO «CAVENDISH VALERY»	S	924,572	204,502
0306130000	CAMARON Y LANGOSTINOS (PENAEUS SPP.)	S	34,376	178,760
0603104000	ROSAS	S	51,441	158,698
2707501000	NAFTA DISOLVENTE	S	325,811	90,888
2710006000	FUELOILS (FUEL)	S	425,338	54,135
1604141000	ATUNES (PREPARADO O CONSERVAS)	N	24,152	52,156
0304000000	FILETES Y DEMÁS CARNE DE PESCADO (INCLUSO PICADO), FRESCOS, REFRIGERADOS O CONGELADOS	S	8,323	41,462
1801001000	CACAO CRUDO	S	27,228	38,728
0603100000	LAS DEMÁS FLORES (INCLUYE CLAVELES Y CRISANTEMOS)	S	9,958	33,161
4407240000	MADERA. VIOLA, MAHOGANY (SWIETENIA SPP), IMBUIA Y BALSÁ	S	12,236	23,666
4412190000	MADERA CONTRACHAPADA, MADERA CHAPADA Y MADERA ESTRATIFICADA SIMILAR	S	31,918	20,114
0803001100	PLÁTANO PARA COCCIÓN TIPO «PLANTAIN»	S	71,921	17,794
0603105000	GYPSOPHILA (GYPSOPHILIA PANICULATA L) (LLUVIA, ILUSIÓN)	S	4,166	16,239
6910900000	FREGADEROS, LAVABOS, PEDESTALES DE LAVABO, BAÑERAS, BIDÉS, INODOROS, CISTERNAS PARA INODOROS, URINARIOS Y APARATOS FIJOS SIMILARES, DE CERÁMICA, PARA USOS SANITARIOS (NO INCLUYE PRODUCTOS DE PORCELANA)	S	12,316	14,014
1604200000	LAS DEMÁS PREPARACIONES Y CONSERVAS DE PESCADO	S	5,435	13,708
0804300000	PIÑAS (ANANÁS)	S	35,859	10,899
1804000000	MANTECA, GRASA Y ACEITE DE CACAO.	S	3,367	10,815
0804502000	MANGOS Y MANGOSTANES	S	22,237	10,481
0302000000	PESCADO FRESCO O REFRIGERADO, EXCEPTO LOS FILETES Y DEMÁS CARNE DE PESCADO DE LA PARTIDA 0304000000	S	3,600	10,089
TOTAL PRINCIPALES PRODUCTOS/PARTIDAS				3,007,711
TOTAL EXPORTACIONES A LOS ESTADOS UNIDOS				3,215,973
% DE PRINCIPALES PRODUCTOS/PARTIDAS DEL TOTAL DE EXPORTACIONES				94%

¿Será necesario importar (más) papas para preparar el locro? Una reflexión a propósito del TLC

Fander Falconí y María Cristina Vallejo*

Introducción

La premura con la que se negocia un tratado de libre comercio (TLC), luego del eventual fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es un tema urgente para el Ecuador. El lugar que ocupa el país en la división internacional del trabajo no puede ser asumido sin reflexión (como ya sucedió con la dolarización). La globalización, aunque es un proceso histórico, no es una cuestión inevitable de la que no es posible escapar o a la que no se pueda llegar sin ningún ripo de resguardo. De hecho, aceptarlo sin más consideración que las declaraciones retóricas de los gobiernos y negociadores oficiales involucrados producirá modificaciones impensadas en la estructura productiva y en las relaciones sociales del país.

Este artículo plantea reflexiones sobre el contexto general de la globalización, para luego identificar cuestiones relevantes de otros convenios comerciales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés). Dado que uno de los sectores más vulnerables de un potencial TLC es la agricultura, como ya sucedió en el caso de México y Chile, se hace un particular énfasis en las implicaciones de este tipo de acuerdos para la rica agro-biodiversidad andina.

* Coordinador de Investigaciones y Becaria del Programa de Economía de FLACSO Sede Ecuador, respectivamente. Correspondencia a ffalconi@flacso.org.ec y mvallejo@flacso.org.ec.

Las tribulaciones de la globalización

En la era de la globalización del capital, los mercados de bienes, servicios y financieros, así como la contaminación (como las emisiones de dióxido de carbono que provocan problemas globales como el cambio climático) generada mayoritariamente por el proceso industrial del Norte, disfrutaron de una libertad casi total. Empero, esto no sucede con el mercado de trabajo, sujeto a implacables restricciones migratorias, lo que contradice el *laissez faire*, uno de los pilares fundacionales de la teoría económica dominante (Falconí y Oleas 2004).

Aunque en décadas recientes ha sido palpable un creciente proceso de integración a escala mundial, favorecido por las redes tecnológicas de la información y la comunicación, así como por la reducción en los costos de transporte; el proceso de globalización no constituye un fenómeno nuevo. A criterio de Sen (2001: 37) “durante miles de años la globalización ha contribuido al progreso del mundo a través de los viajes, el comercio, la migración, las mutuas influencias culturales y la diseminación del conocimiento y el saber (incluyendo el de la ciencia y la tecnología)”.

Con frecuencia se afirma que la globalización es un proceso de occidentalización del mundo, y para sus defensores ha significado una contribución a la diseminación de los logros, descubrimientos y desarrollos de Occidente por doquier. En cambio, para sus detractores, el dominio occidental ha impuesto reglas en las relaciones comerciales y globales, cuyos efectos han sido perjudiciales para los más pobres del mundo (Sen 2001).

La historia permite comprender que la globalización no ha venido imbricada de una manifestación occidental, pues la influencia de China e India, por ejemplo, fue vital para cambiar la naturaleza del Viejo Mundo. Allá por el año 1000, cuando apenas se conocían el papel, la imprenta, el arco, la pólvora, la suspensión de puentes con cadenas de acero, la brújula magnética y la rueda de molino, todas ellas ya constituían herramientas comunes en China y desde allí se fueron extendiendo hacia el resto del mundo. Asimismo, la influencia de Oriente contribuyó a la agricultura, a la arquitectura, al desarrollo de las matemáticas, a la gastronomía en Occidente (piénsese, por ejemplo, en la notable influencia árabe en la actual Andalucía, España).

La globalización es fuente de interrelaciones económicas extensivas, innovación tecnológica (información, transporte y telecomunicaciones) y de-

sarrollo de mano de obra calificada, lo cual provoca efectos positivos en la economía y sus beneficios se dispersan en diversas regiones del mundo. Sin embargo, la especialización que propugna la teoría económica convencional, ha creado un ambiente de dependencia respecto del mercado internacional, que según Ekins et al. (1994: 3) restringe “la libertad para comerciar o no comerciar” de acuerdo a las condiciones más o menos favorables del mercado, y confluye en una “obligación de comerciar” sean cuales fueren los términos de intercambio prevalecientes.

Existe un amplio debate respecto a los fundamentos e impactos del comercio exterior. La visión económica convencional sostiene que el libre comercio, los procesos de apertura, y los mayores flujos de inversión extranjera directa son beneficiosos. Otros estudios alertan sobre los problemas sociales y ambientales que ocasionan los procesos de apertura y liberalización.

La teoría convencional moderna sobre las relaciones comerciales internacionales, se fundamenta en el planteamiento elaborado hace casi dos siglos por David Ricardo, quien propuso la teoría de la ventaja comparativa. En esencia, se sostiene que el intercambio es mutuamente favorable entre naciones cuando existe una especialización individual en la producción y exportación de aquellas mercancías en las que cada nación registre una mayor brecha entre su propia eficiencia y la correspondiente en sus competidores. No obstante, Ricardo tuvo cuidado en puntualizar que dentro de los supuestos de su teoría, se asumía que los factores, particularmente el capital disponible para inversión en la industria, no debían fluir libremente entre naciones, pues era partidario de restringir la movilidad de factores. Ricardo asociaba cierta inseguridad con el capital (e incluso con el trabajo) que se somete a un sistema legal y de gobierno diferentes a los de su país de origen (Ormerod 1994: 17).

La realidad, sin embargo, difiere de los planteamientos hechos por Ricardo, pues los capitales fluyen casi sin restricciones en el ámbito internacional. Ampliaciones teóricas como las formuladas por Heckscher-Ohlin (Heckscher, 1919; Ohlin, 1933), que explican el comercio internacional por las diferencias en la dotación de factores, y Stolper-Samuelson (Stolper y Samuelson, 1941) no relajan completamente estos supuestos iniciales.

Ciertas evidencias de la globalización

Según Frankel (2003), el comercio internacional y la globalización resultan favorables al medio ambiente. El autor sostiene que el incremento del ingreso, producto de la liberalización, provoca un incremento en la demanda de calidad ambiental, al fortalecer el poder de compra del consumidor y, asimismo, la globalización contribuiría al establecimiento de reglas multilaterales que fomentan la protección ambiental. Además indica que hay cierta evidencia empírica de mejoras ambientales –por ejemplo las concentraciones de dióxido de azufre (SO₂) muestran una trayectoria similar al estilo de la denominada curva ambiental de Kuznets, que muestra una forma de U invertida, es decir a medida que se incrementa el Producto Interno Bruto (PIB) por habitante se observa un incremento de las concentraciones, se llega a un clímax, y finalmente hay un caída–.

No obstante, existe una cada vez más amplia literatura sobre los impactos ambientales generados por las actividades extractivas ligadas al comercio exterior. En efecto, los procesos vinculados al comercio exterior generan un conjunto de flujos directos, indirectos y ocultos, que cada vez se interpretan de mejor manera. Afloran nuevos estudios que no solo examinan al comercio en valor monetario, sino también en sus aspectos físicos, y en términos de los impactos ambientales (Schutz et al. 2004).

Los países ricos importan muchas más toneladas de las que exportan, lo que implica una entrada neta de materiales. Según un artículo reciente de Giljum y Eisenmenger (2004) que enfoca la economía desde el punto de vista del metabolismo social –el flujo entrópico de materia y energía por el cual la economía depende del ambiente, tal como lo caracterizaba el economista rumano Nicholas Georgescu-Roegen, autor de la magna obra *The Entropy Law and the Economic Process (La Ley de la Entropía y el Proceso Económico)*, publicada en 1971–, las exportaciones de la Unión Europea en toneladas son cuatro veces menores que sus importaciones. En cambio, América Latina exporta seis veces más toneladas de las que importa. Esto abona la idea de que la denominada *desmaterialización* (la utilización de un menor flujo de materiales y energía por unidad de producto) de las economías del Norte, se está produciendo por una reubicación desde el Norte hacia el Sur de la producción intensiva en recursos naturales¹.

Esto se complementa con un estudio del Wupperral Institute de Alemania, que provee evidencia de que la Unión Europea está moviendo los límites ambientales hacia otras regiones, incluyendo los países en desarrollo (Schutz et al. 2004).

Mientras los países del Norte se benefician de la explotación de los recursos sin enfrentar las secuelas físicas, los países del Sur se especializan en procesos productivos caros y degradantes. El superávit comercial en términos físicos de los países del Sur, apoya la idea del “Intercambio Ecológicamente Desigual”: se exportan productos sin incluir en los precios los daños ambientales o sociales producidos local o globalmente (Martínez Alier 2001). Pero no solo eso, en la mayoría de casos no se valora adecuadamente los servicios y funciones ambientales que proveen los ecosistemas.

Borghesi y Vercelli (2003) recogen evidencia empírica de una correlación directa entre la integración al mercado y la inequidad en la distribución de los ingresos globales. A la luz de estas evidencias, es claro que la liberación y apertura comercial, así como los crecientes flujos de inversiones extranjeras, no necesariamente confluyen en la situación *win – win* que propugna la teoría económica convencional del libre comercio.

Como parte del proceso de globalización, a escala mundial se ha acelerado el ritmo de flujos de inversión extranjera directa (IED). De hecho, durante la década de los años noventa, se produjo un considerable incremento, por el cual, el promedio anual de IED pasó de US\$ 254.300 millones entre 1991 y 1995, a casi US\$ 1,4 billones en el año 2000. No obstante, estas tendencias fueron desfavorables desde el año 2001 y solo pudieron estabilizarse dos años más tarde (CEPAL 2004a). Los flujos de IED para la región de América Latina y el Caribe (ALC), a diferencia de la escala global, continuaron decreciendo durante el año 2003, a tal punto que la brecha entre las entradas netas de IED y las salidas netas de renta de la IED se ha estrechado, aproximando a la región a una posición de exportadora neta de capital. Si esta tendencia se efectiviza en el futuro cercano, confluiría en un espinoso esquema de inserción al mercado mundial para ALC, si se considera la desventaja de la tradicional especialización de la región en la expor-

1 La *desmaterialización* se vincula con el principio de que el crecimiento económico, calculado por uno de sus indicadores estándar, el producto interno bruto (PIB) por habitante, provoca una menor presión ambiental o uso de los recursos naturales en el tiempo (para una discusión más exhaustiva, ver Falconí 2002).

tación de mercancías primarias, cuyos precios históricamente caen en términos reales (quizá con la actual excepción del petróleo).

En contraste con la realidad latinoamericana, el caso de China es notable, pues su presencia comercial en el mundo ha crecido de manera importante: sus exportaciones representaban el 1% del total global en los años setenta, y ahora constituyen alrededor del 6%, además se trata de una economía que ha logrado absorber alrededor del 80% de los movimientos de IED desrinados a los países en desarrollo y la mitad de los fondos dirigidos a la región asiática (UNCTAD 2003). Este desempeño de la economía china ha sido posible en un contexto de apertura comercial, que se acentuó después de su ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC) a fines de 2001. China se ha convertido en una plataforma exportadora de manufacturas intensivas en mano de obra hacia el resto del mundo, y también en el foco más dinámico de demanda para un grupo importante de productos básicos (CEPAL 2004*b*: 28).

Por último, se advierte una relación debilitada entre crecimiento y exportaciones (cuya promoción es el eje de las políticas de ajuste estructural y estabilización, promovidas por los organismos del llamado Consenso de Washington). Según la CEPAL (2004*b*), la relación entre ambas variables en el período 1990-2003 fue la mayor de la posguerra, pero la tasa de crecimiento de las exportaciones casi triplicó la del producto.

El TLC y la rica agro-biodiversidad andina

La globalización provoca interrelaciones económicas extensivas. La ampliación del mercado y las decisiones de producción que se derivan son guiadas por el criterio de la maximización de las ganancias. En el caso de la biodiversidad agrícola, si la ganancia en el mercado aumenta al introducir las técnicas de la agricultura moderna y las variedades de alto rendimiento, entonces cabe preguntarse si el destino de las variedades tradicionalmente mejoradas será la inexorable desaparición. Es posible pensar en los riesgos que involucra un esquema globalizante para la riqueza de la agro-biodiversidad andina, cuya lógica ha rebasado a la del mercado desde tiempos ancestrales. El manejo de la biodiversidad agrícola debe entenderse desde el complejo ecológico humano de las sociedades, que a través de la mejora tradicional de las

plantas y la recolección en los campos, ha conseguido criar y conservar, una vasta riqueza de recursos genéticos, no fáciles de valorar en dinero (Martínez Alier 1994).

Por ejemplo, el maíz constituye un producto agrícola cuyo origen y evolución genética son en esencia mexicanos: se han mejorado sus rendimientos, su resistencia a plagas y sequías, se ha incrementado el contenido proteico del grano. Además, las variedades mexicanas y sus derivados han sido empleados para mejorar las poblaciones existentes en 43 países de América Latina, África y Asia (Nadal 2000). Ahora bien, desde 1992, cuando empezaron las negociaciones entre México, Estados Unidos y Canadá para consolidar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los esfuerzos de política se orientaron a la liberalización del comercio del maíz, puesto que al comparar la productividad promedio del cultivo en México y Estados Unidos, la producción mexicana resultaba ineficiente. De acuerdo a la FAO (2004), la productividad² promedio del maíz mexicano fue de 2,5 TM/ha (toneladas por hectárea), en contraste con la productividad estadounidense, que alcanzó 8,9 TM/ha en el 2003. Como resultado, Estados Unidos se ha consolidado como uno de los principales oferentes mundiales de maíz —en el 2003, la producción llegó a cerca de 257 millones de TM, según FAO (2004)— lo que le ha permitido desempeñar un rol importante en la fijación del precio internacional. No obstante, esta política ha minado la capacidad de los agricultores mexicanos para conservar y desarrollar recursos genéticos a partir de este producto, pues el maíz de Estados Unidos, de escaso interés genético y derrochador de energía fósil, se expande en el mercado mundial.

Al examinar el caso mexicano, cabría preguntarse si las negociaciones del Ecuador, Perú y Colombia, tendientes a la firma del TLC con Estados Unidos, consideran los riesgos de la liberalización comercial para la agro-biodiversidad andina. Aunque en las negociaciones se ha planteado sostener algunas medidas de protección para la producción andina (franjitas de precios y salvaguardias), que no han sido acogidas por completo por Estados Unidos, existen muchas dudas al respecto. ¿Es posible que en Ecuador acontezca algo

2 La forma de medir la productividad agrícola no está exenta de controversia. En forma convencional, la productividad agrícola se mide como la producción por hectárea, aunque también se podría calcular por otros indicadores físicos como los requerimientos de energía fósil por superficie. Estos otros indicadores arrojarían resultados diferentes, pues muchos países tienen un alto rendimiento (TM/ha), pero requieren mucha energía fósil por superficie (generalmente los países del Norte).

similar al caso mexicano y sea necesario importar papas para preparar las ricas sopas como el locro? De hecho, algo de esto ya acontece. En Zumbahua, un pueblo andino ubicado en la provincia de Cotopaxi, que habitualmente ha producido papa, hay una irrupción de este producto desde el Perú.

Estos tubérculos fueron domesticados por las culturas prehispánicas en los Andes –véase el impresionante banco genético que tiene el Centro Internacional de la Papa en Perú– y sus cultivos fueron fundamentales para la expansión militar inca (por ejemplo, a través del aprovechamiento de esta planta deshidratada). No solo se trata de una cuestión gastronómica, sino que tiene connotaciones sociales. Las diferencias de productividad agrícola entre los dos países son claras, y favorecen a Estados Unidos (ver tabla 1).

Tabla 1: Productividad agrícola en el año 2003

En Hg por hectárea(*)

Producto	Ecuador	Colombia	Perú	EE.UU	Relac./ EE.UU Ecuador
Ajo	17,340	ND	74,118	199,922	11,5
Maíz	13,992	21,150	26,991	89,236	6,4
Trigo	6,644	21,333	13,500	29,738	4,5
Bananas	256,511	337,209	ND	175,996	0,7
Vainas verdes	7,931	ND	27,500	59,579	7,5
Col	59,205	62,887	133,333	230,670	3,9
Zanahoria	61,748	284,615	192,308	429,403	7,0
Cereales	22,025	34,341	33,691	60,328	2,7
Frutas cítricas totales	55,358	115,385	135,429	328,340	5,9
Lenteja	4,957	2,892	8,333	11,549	2,3
Papa	87,507	172,727	120,000	411,517	4,7
Arroz	37,000	50,201	67,886	74,482	2,0
Tomate	112,767	235,119	250,000	625,045	5,5
Lechuga	59,481	155,000	129,032	345,883	5,8

(*) Hg equivale a hectogramos (100 gramos).

Fuente: FAOSTAT (2004).

Se observa, asimismo, que la productividad agrícola es mayor en los países andinos vecinos, Colombia y Perú.

Estas tendencias se corroboran en un estudio recientemente preparado por la CEPAL (2005), en el que se evalúan los impactos del TLC con Estados Unidos sobre la agricultura ecuatoriana. Se aplica un análisis de competitividad ex-ante y ex-post, a través del cual, se identifica un conjunto de productos sujetos a amenazas, compuesto por: maíz, arroz, fréjol, papa, soya, carne vacuna, quesos y cítricos. Y además, otro grupo de productos con potencialidades en el mercado de Estados Unidos: banano, flores, piña, plátano, mango, cacao, palmito, brócoli. El problema con la producción agrícola amenazada es que gran parte se desarrolla en unidades productivas campesinas cuyo único objeto es la subsistencia.

El TLC es más que un tratado comercial. Existen múltiples connotaciones ligadas a este proceso que requieren de una meditada negociación, pues involucran profundas alteraciones de la estructura productiva, de las relaciones sociales, a más de diversos efectos ambientales.

Bibliografía utilizada

- Borghesi, Simone y Alessandro Vercelli (2003) "Sustainable Globalisation". *Ecological Economics*, No.44. Elsevier Science.
- CEPAL (2004a) *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 2003*. CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2004b) *Desarrollo productivo en economías abiertas*. CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2005) "Los Impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador – Estados Unidos de Norte América sobre la agricultura del Ecuador". *Proyecto "Apoyo al Sector rural para facilitar la información y participación en el proceso del Tratado de Libre Comercio"*. UNDP, CEPAL, FAO, UNICEF.
- Ekins, Paul; Carl Folke, Robert Costanza (1994) "Trade, environment and development: the issues in perspective". *Ecological Economics*, No.9, Elsevier Science.
- Falconí, Fander (2002) "La desmaterialización de la economía". *Ecuador Debate*, No. 55: 121-133. Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Quito.

- Falconí, Fander y Julio Oleas, comps. (2004) *Antología de Economía Ecuatoriana*. FLACSO, Quito.
- FAO (Food and Agriculture Organization de Naciones Unidas) (2004) Statistical database. Disponible en: <http://apps.fao.org/faostat>
- Frankel, Jeffrey (2003) "The Environment and Globalization", *NBER Working Paper Series*, No. 10090. National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Giljum, Stefan; Nina Eisenmenger (2004) "North-South Trade and the Distribution on Environmental Goods and Burdens: A Biophysical Perspective". *Journal of Environment and Development*, Vol. 13, No. 1: 73-100. SAGE Publications.
- Heckscher, Eli (1919) "The effect of Foreign Trade on the Distribution of Income". *Ekonomisk Tidskrift*, Vol. 21: 497-512.
- Martínez-Alier, Joan (1994) *De la Economía Ecológica al Ecologismo Popular*. Icaria Editorial, Barcelona.
- _____ (2001) "Deuda ecológica vs. Deuda externa: una perspectiva latinoamericana". En: Jochnick, Chris; Pazmiño, Patricio: *Las otras caras de la deuda – Propuestas para la acción*. Nueva Sociedad, CDES, Caracas.
- Nadal, Alejandro (2000) "El caso del maíz mexicano en el NAFTA. Variabilidad genética y liberalización comercial". *Biodiversidad*, No.25. GRAIN, Barcelona.
- Ohlin, Bertil (1933) *Interregional and International Trade*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Ormerod, Paul (1994) *The Death of Economics*. Faber and Faber, Londres.
- Schutz, Helmut; Stephan Moll, Stefan Bringezu (2004) *Globalisation and the Shifting of Environmental Burden. Material Trade Flows of the European Union*. Wuppertal Institute, Alemania.
- Sen, Amartya (2001) "Juicios sobre la globalización". *Fractal*, No.22, Vol.6. pp. 37-50, México.
- Stolper, Wolfgang; Paul Samuelson (1941) "Protection and Real Wages", *Review of Economic Studies*, No.9: 58-73, Institute of Economics and Statistics, University of Oxford, Oxford.
- UNCTAD (2003) *United Nations Conference on Trade and Development Report 2003*. UNCTAD, Ginebra.

El empleo: talón de Aquiles del TLC

Luciano Martínez Valle*

Introducción

A pesar de la importancia estratégica del tema del empleo, éste no ha sido muy debatido ni en la academia ni tampoco a nivel del gobierno. Predomina en los medios oficiales un optimismo desmesurado sobre las bondades del TLC respecto al empleo, esperanzado principalmente en la llegada del capital extranjero y en las posibilidades de crecimiento de nuestras exportaciones hacia un gran mercado como consecuencia de la futura firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos. Como lo demostraremos en este corto trabajo, estas esperanzas son completamente infundadas y lo que se avecina es un importante crecimiento del desempleo, tanto en el medio rural como urbano que tornará inmanejable la economía del país.

Las amenazas a corto y mediano plazo

En un país donde existe una alta tasa de desempleo, de alrededor del 11% en el 2004, con una alta tasa de subempleo que llega en promedio al 47%, algo no está funcionando bien en la estructura productiva. Las tendencias apuntan a que la economía en el actual momento es incapaz de generar mayor empleo, especialmente por el estancamiento de la manufactura, pero también del comercio y los servicios. Así pues, a nivel urbano, los empleos

* Sociólogo. Coordinador del Programa de Políticas Públicas de FLACSO-Sede Ecuador

van pasando poco a poco desde el sector formal de la economía al sector informal, donde predominan los empleos precarios y de baja calidad. El crecimiento del PIB, como es conocido, se explica por los altos y coyunturales precios del petróleo y las divisas provenientes de las remesas de los emigrantes ecuatorianos¹, factores que no tienen mucha relación con el empleo, porque no es la expresión de un crecimiento del sector productivo nacional.

El TLC, en este contexto, es una real amenaza para el empleo en tanto se impondrá la lógica de la competencia capitalista en un escenario en donde muchas empresas industriales no podrán competir con las mercancías producidas por multinacionales deslocalizadas a nivel mundial o por empresas con alto nivel tecnológico. Se trata de una masiva producción industrial que tiene costos más bajos por la utilización de mano de obra barata en los bolsones de explotación asiáticos y que utilizan además tecnologías de punta en la cadena productiva y de comercialización. Desde esta perspectiva, el TLC significa el golpe de gracia definitivo para la ya menguada estructura industrial ecuatoriana en donde solo sobrevivirán aquellas industrias que sean absorbidas por las multinacionales o aquellas que ocupen nichos productivos de escaso interés para el capital extranjero. La pregunta es ¿qué va a pasar con los miles de ecuatorianos que quedarán en la desocupación como efecto de la quiebra de pequeñas y medianas industrias nacionales? El paro seguramente se duplicará y las tensiones políticas aumentarán en grado superlativo.

La esperanza de que con el TLC llegue la inversión extranjera directa (IED) y especialmente las empresas multinacionales es un mito que es necesario aclararlo de una vez por todas.² El capital extranjero, a excepción del petróleo, no tiene ningún interés en invertir en un país de la escala del Ecuador y con una mano de obra demasiado cara en el contexto continental y mundial. Las inversiones seguirán concentrándose en China y el sudeste asiático donde las reservas de mano de obra barata son innagotables y existen mercados emergentes de tamaño gigantesco. Pensar que debido a la firma del TLC las inversiones y las empresas multinacionales van a llegar a de-

- 1 En efecto, el PIB crecería en este año al 6.0%, debido sobre todo al incremento (23.2%) de la rama explotación de minas y canteras, en la cual se incluye la explotación de petróleo (ILDIS 2004)
- 2 La inversión extranjera directa en el sector manufacturero ha pasado de un 28.8% en 1986 al 4.4% en el 2002. Si bien se incrementó la IED total, la mayoría de ella se dirige al sector petrolero (Banco Central del Ecuador 2003)

mandar nuestra mano de obra es de una ingenuidad de la cual solo puede hacer gala algún funcionario de segunda categoría. El resultado, en todo caso, es el incremento del desempleo, tal como lo confirma el ejemplo de México, en donde las maquiladoras han disminuido en 300.000 los puestos de trabajo y en general el empleo no crece en la industria. Pero esto no es todo, también los salarios de los trabajadores de las filiales norteamericanas representan un 75% menos que los de los trabajadores de las mismas empresas en EE.UU. (Acosta 2004). Este ejemplo nos muestra que la ampliación del comercio internacional genera poco impacto en el empleo y un empleo de mala calidad.

En Chile se advierte el mismo temor, puesto que la reciente firma unilateral del TLC con Estados Unidos, significará la crisis de las PYMES, es decir de las pequeñas y medianas empresas que son las que generan alrededor del 80% del empleo. Estas empresas, que producen para el mercado interno no podrán competir con las importaciones baratas y libres de impuestos (Valdés 2004).

Para la industria ecuatoriana, la apertura indiscriminada de mercados puede ser el golpe definitivo para la quiebra masiva de empresas ubicadas en el ya debilitado sector industrial, en especial las numerosas PYMES, de manera que salvo contados nichos agroindustriales o extractivos, la manufactura será uno de los sectores que sufrirá el mayor impacto del TLC.

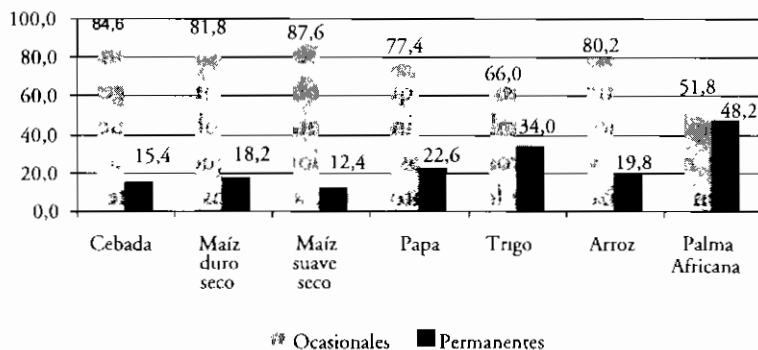
El impacto en el sector rural

El sector que seguramente sentirá más el impacto del empleo como resultado del TLC es, sin duda, el rural puesto que afectará no solamente a la masa de pequeños campesinos que actualmente tienen pocos recursos sino también a los trabajadores rurales asalariados en algunos rubros que se verán afectados por los tratados de libre comercio. Según los datos del III Censo Agropecuario, actualmente existen en el país 535.309 personas productoras en explotaciones menores de 5 hectáreas, de las cuales el 57% depende de los ingresos de las actividades agropecuarias. Estos productores (305.126 personas) todavía se encuentran vinculados al trabajo agrícola orientado a la producción principalmente para el mercado interno de productos básicos para la alimentación. Ahora bien, muchos de estos produc-

ros como la papa, el arroz, el maíz suave, y la pequeña ganadería que generan el mayor volumen de empleo agropecuario, no podrán mantenerse debido a su bajo nivel de productividad y, por lo tanto, quedarán desplazados del mercado local por la presencia de productos más baratos provenientes de Estados Unidos y que tienen, como es conocido, subsidios y apoyos estratégicos. Eso es lo que sucedió en México, en donde el sector agropecuario perdió 1.3 millones de puestos de trabajo que no fueron compensados por los 500.000 puestos que se generaron en el período 1994-2002 en el sector manufacturero (Audley y otros 2002). Recientes estudios sobre el efecto de la liberalización económica entre los pequeños productores mexicanos de maíz, muestran que al no disponer de acceso a tecnologías y de conocimientos necesarios, no están preparados para responder a las señales del mercado, por lo que “están más preocupados por su subsistencia y siguen sembrando maíz” (Von Bertrab 2004). El reemplazo por otros cultivos más rentables en este estrato de productores ha sido un fracaso. El discurso neoliberal de las virtudes del mercado cae por su propio peso.

En cuanto a los asalariados rurales, el desempleo afectaría no tanto a los trabajadores vinculados a los productos de exportación tradicional, donde el efecto empleo sería más bien neutro (Chiriboga 2004), pero sí a los asalariados temporales y permanentes de productos como maíz duro, palma aceitera, arroz y ganadería, que seguramente dejarán progresivamente de ser producidos internamente para ser reemplazados por aquellos provenientes de Norteamérica. Si como se dice, hay ganadores y perdedores en esta negociación, los perdedores son muchos. Así por ejemplo, si consideramos que podrían perder el empleo los trabajadores asalariados de los productos que se indican en el cuadro N° 1 (162.730 personas), el total de desempleados en el medio rural (sumados al 57% de los productores de menos de 5 has) bordearía el medio millón de personas.

Cuadro 1: Trabajadores asalariados por cultivo



Fuente: SICA- INEC-MAG, III Censo Nacional Agropecuario, 2001.

La pregunta de fondo es, ¿dónde ubicamos a la masa de pequeños productores y asalariados rurales que se quedarán sin empleo? En el caso mexicano, la puerta de salvación fue la migración hacia los Estados Unidos, y en menor medida el empleo en las industrias maquiladoras. Aquí, dado que el país del Norte se encuentra relativamente lejos y se han implementado mayores trabas al ingreso de trabajadores no calificados, la migración internacional no será una respuesta masiva y lo que se podría generar es una invasión descontrolada hacia las ciudades, el punto más próximo para tratar de salir del hambre y la pobreza. ¿Podrán las ciudades soportar una masiva invasión de población pobre proveniente del medio rural, cuando en la actual situación las actividades urbanas tampoco pueden generar empleo y una mejor distribución de la riqueza³?

En los tratados de libre comercio solo se negocian las mercancías, pero se deja de lado a la fuerza de trabajo que de golpe queda fuera del mercado, cuando en realidad es la base de todo el proceso de acumulación capitalista. Si la mano de obra es el recurso excedentario que más vamos a disponer como resultado del TLC, ¿no sería lógico también negociar las posibilidades de exportarlo a los Estados Unidos?

3 De hecho, la cifra del 11% de desempleo se refiere al promedio de las tres ciudades más importantes: Quito, Guayaquil y Cuenca.

La quiebra de la agricultura campesina generará además un impacto en el abastecimiento de los bienes básicos de la canasta alimenticia. Como se puede comprobar en el caso de México, los principales productos alimenticios actualmente son importados, con lo que se ha perdido definitivamente la seguridad alimenticia⁴. Esto indica que no solamente mucha gente se quedará sin empleo, sino que también se incrementará la pobreza que puede desencadenar nocivos y masivos efectos nutricionales que nunca estuvieron presentes en el horizonte de los ecuatorianos, al menos durante todo el siglo XX.

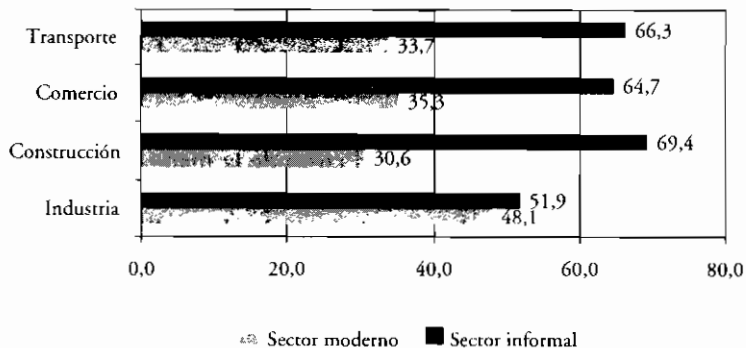
Hacia la informalidad generalizada de la economía

Una masa de desocupados provenientes del mundo rural y también del proceso de “desindustrialización” urbano, no tendrán otra alternativa de subsistencia sino el denominado “autoempleo”, una forma de disfrazar la pobreza sobre todo cuando éste se ubica en el sector informal de la economía. Algunos autores incluso van más allá en este razonamiento, puesto que si el sector industrial se desestructura masivamente, ¿tiene algún sentido hablar de sector formal e informal de la economía? (Pérez S. 2003). La tendencia es hacia la informalidad generalizada y el autoempleo en otros sectores diferentes de la manufactura, en donde tampoco todos tienen la posibilidad de subsistir sino únicamente aquellos que puedan generar su autoempleo como respuesta a la demanda cada vez más exigente ubicada en el sector comercio y servicios.

Este autoempleo, como lo señalan varios autores, es completamente diferente de las tradicionales actividades informales, en donde bastaba una mesa, una silla y una cocina para montar un restaurante ambulante. Aquí hablamos del *upgrading*, en otras palabras, de las modalidades de inserción de la pequeña empresa en la cadena global a través de más valor agregado (Pé-

4 En el caso de México, el 98% del total de compras mexicanas procede de Estados Unidos (Álvarez Béjar 2004). No obstante hay que indicar que los campesinos de subsistencia que tenían una vinculación marginal con el mercado, han logrado mantener el cultivo tradicional del maíz, o porque los malos caminos impidieron la llegada del maíz importado o porque existe una demanda de sectores rurales y urbanos de bajos ingresos que prefieren las variedades autóctonas como base de la culinaria popular (Polaski 1993)

Cuadro 2: Ocupación por sectores, según actividades principales



Fuente: Encuesta de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano, FLACSO-Banco Central, 2004. (Promedio febrero 2003-octubre 2004).

rez S. 2003). Difícilmente se trata de una alternativa masiva, sino que requiere de un alto capital humano, niveles de cooperación en base a la socialización de nuevas tecnologías y en la escala más baja, subordinación respecto a dinámicas extraterritoriales lideradas por el capital extranjero. La “empleabilidad”, entonces no es una alternativa real para el ejército de reserva de mano de obra que se incrementará como resultado de tratados de libre comercio tipo TLC.

Tal como se observa en el cuadro N° 2, si nos encontramos ante un proceso de progresiva desindustrialización, las posibilidades de encontrar un empleo adecuado serán mínimas, generalizándose el precarismo en todas las actividades económicas. El autoempleo es, sin duda, una “vía baja” de integración en el modelo globalizado y ha empezado a agotarse como medida alternativa al desempleo.

A pesar de que existe una situación de desempleo en alza, el gobierno ecuatoriano ha legalizado formalmente la terciarización de la contratación de la mano de obra.⁵ Esto genera una situación de inseguridad en la mano

5 Decreto ejecutivo N° 2166, sobre las “Normas que deben observarse en la prestación de servicios de intermediación laboral conocida como terciarización”, Registro Oficial, N° 442, jueves 14 de octubre del 2004.

de obra y crea expectativas ilusorias en las empresas. Si bien se rompe drásticamente la relación capital-trabajo en el proceso productivo y se debilita la organización de los trabajadores, el objetivo parece ser el crear condiciones para el manejo flexible de la fuerza de trabajo en el caso de que la inversión extranjera y las multinacionales estuvieran interesadas en este país. Tal como se observa en Centroamérica, las maquilas están saliendo de países como El Salvador o Guatemala, porque el costo de la mano de obra ubicada en China es más barato. En esas condiciones ¿qué atractivos puede ofrecer el Ecuador? Ni mano de obra barata, ni mano de obra calificada. Y aunque la terciarización puede ser un intento por abaratar la mano de obra, especialmente por el incremento de la oferta generada por un masivo desempleo, el costo no puede bajar más del mínimo legal (US\$138) que es seguramente el triple de lo que se paga en China.

A manera de conclusión

Las ilusiones sobre las ventajas que traería el TLC para el país no tienen sustento si se analiza el tema del empleo. Tanto en el sector industrial como en el agrario, los impactos serán negativos en cuanto a la generación de empleo. La esperanza de que llegue la inversión extranjera a la industria es una completa ilusión, salvo la que seguirá llegando al sector petrolero que no genera mucho empleo. Pero la situación más grave es la del sector rural, pues al no existir una política clara para la pobreza rural, una masa de campesinos pobres será efectivamente expulsada del campo, creándose una segunda gran ola migratoria que no podrá de ninguna manera absorber ni la migración interna ni la internacional. Son demasiados pobres para migrar fuera del país y pobres en capital humano como para competir con los desempleados urbanos actuales y futuros. En este sector no debería existir ninguna prisa por negociar con Estados Unidos hasta que se haya logrado consolidar internamente una agricultura que responda, primero, a las necesidades de seguridad alimenticia y, segundo, que sea competitiva en los nichos en los cuales tenemos ventajas en el mercado mundial.

Las experiencias históricas en la región indican que tampoco se cumplen los postulados de la teoría económica, según los cuales la apertura comercial significa un incremento de la demanda de mano de obra en el país que más

dispone de este recurso, al contrario, como lo señalan las recientes evaluaciones del TLCAN lo que se “ha producido es una ganancia neta decepcionantemente baja en materia de empleo” (Audley y otros 2002).

Bibliografía

- Acosta, Alberto (2004) “México, el decepcionante espejo del TLC”, Quito, *Diario Hoy*, Marzo 26; disponible en www.lainsignia.org
- Álvarez Bejar, Alejandro (2004) “A 10 años del TLCAN. ¿Apetitosa colonia de jóvenes sin futuro?” *Memoria* N° 187, septiembre
- Audley, John J. y otros (2002) *La Promesa y la realidad del TLCAN, Lecciones de México para el hemisferio*, Carnegie Endowment for International Peace, 2002. www.ceip.org/pubs
- Banco Central del Ecuador (2003) “Indicadores de Competitividad: apertura comercial y capital humano”, *Apunte de Economía* N° 30, Quito, Banco Central del Ecuador, junio
- Chiriboga, Manuel (2004) “Agro: ganadores y perdedores del TLC”, en: *TLC, Ecuador: el futuro no se impone, se construye*. Quito, CDS
- ILDIS (2004) *Análisis de coyuntura económica*, 1er. semestre, Quito, ILDIS-FES
- Pérez Sáinz, Juan Pablo (2003) “Globalización, riesgo y empleabilidad”, *Nueva Sociedad*, N° 184, marzo-abril
- Polaski, Sandra (2004) “Empleo, salarios e ingreso del grupo familiar”, en: John Audley, Sandra Polaski, Demetrios G. Papademetriou y Scott Vaughan, *La promesa y la realidad del TLCAN, Lecciones de México para el Hemisferio*, Carnegie Endowment for International Peace (www.ceip.org/pubs)
- Valdés, Iván (2004) “Los grandes mitos del TLC”. *El Siglo*, 11 de enero; Chile, disponible en: www.lainsignia.org
- Von Bertrab, Alejandro (2004) “El efecto de la liberalización económica en los pequeños productores de maíz en México”, *Comercio Exterior*, Vol. 54, N° 11, noviembre

Acceso a medicamentos y propiedad intelectual en el TLC

Íñigo Salvador Crespo*

¿Para qué se protege la propiedad intelectual?

La propiedad intelectual es una forma como cualquier otra de propiedad, con la sola diferencia de que se la ejerce sobre bienes inmateriales. Además de ser dueño de una mesa, una casa o un libro (bienes tangibles), el creador también es dueño de los frutos de su intelecto: una obra literaria o plástica, una invención (bienes intangibles).

Como toda propiedad, la intelectual no es absoluta, pues está sujeta a ciertas limitaciones. Nuestra Constitución establece una de esas limitaciones al garantizar el derecho a la propiedad “siempre que cumpla con su función social” (Artículo 30). Y en el ámbito de las patentes de fármacos –sobre el cual se enfocará principalmente este artículo– la función social de la propiedad intelectual está ineludiblemente vinculada a la necesidad de que el mayor número de ecuatorianos y ecuatorianas tenga acceso a los medicamentos, es decir, pueda ejercer el derecho constitucional a la salud a través del consumo de medicinas de calidad, a precios asequibles.

En realidad, el objetivo último de la protección a la propiedad intelectual es un mejor nivel de vida para todas las personas; la protección a la propiedad intelectual es uno de los medios que el Estado emplea en busca de su fin esencial: el bien común; y solamente en cuanto ese fin sea conseguido se justifica una protección de la propiedad intelectual. En el ámbito de los medicamentos, la Declaración de Doha, adoptada por los ministros de

* Abogado. Especialista en legislación sobre propiedad intelectual

comercio de los países miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en noviembre de 2001, recoge este principio al proclamar que el derecho a la salud de las personas debe primar siempre por sobre los derechos de propiedad intelectual.

Como base de la protección por patentes existe un “contrato social” mediante el cual la sociedad políticamente organizada —el Estado— y el inventor se comprometen, éste a poner a disposición de la sociedad el conocimiento necesario para que, sirviéndose de su invención, otros inventores puedan contribuir al desarrollo tecnológico que, en definitiva, resulta en el bienestar de la sociedad; y aquélla a conceder al inventor, como contrapartida, un monopolio legal para la explotación en exclusiva de su invento, por un período de 20 años (durante el cual, de paso, el inventor se resarce de los gastos en que ha incurrido para la realización de su invento y obtiene una ganancia justa).

Cuando es cumplido a cabalidad y cuando los términos de la relación son razonables, este “contrato social” da lugar a una espiral tecnológica “invención-divulgación-nueva invención” que, como hemos dicho, termina beneficiando a la sociedad toda; por el contrario, si cualquiera de los términos “contractuales” es injusto, no hay avance tecnológico ni el consiguiente beneficio general.

Una excesiva protección de la propiedad intelectual puede llegar a ser contraproducente. La ampliación exagerada de la protección por patente a las invenciones, por la vía que se dé, puede terminar por desalentar la creatividad. Esta es una explicación probable de que cada vez se inventen menos moléculas nuevas de medicamentos y que, por el contrario, en torno a esos pocos inventos proliferen innumerables patentes. Frente a cada vez más patentes que protegen cada vez menos inventos, los inventores han perdido todo incentivo para seguir creando. Dicho en eficaz retruécano: “ya no se patentan inventos sino que se inventan patentes”.

Volviendo a la función social de la propiedad intelectual, surge la pregunta inevitable: ¿existe relación entre el costo del monopolio y la utilidad social de las patentes? O puesto en palabras distintas: ¿se justifica que el Estado conceda protección por patente a medicamentos cuyo precio, justamente como resultado de dicha protección monopólica, los pone fuera del alcance de la mayoría de los y las pacientes?

En un país como el nuestro en que, según datos de la Organización Mundial de la Salud, menos del 20% de los ecuatorianos y ecuatorianas tienen acceso a los medicamentos, la respuesta es un evidente y rotundo “no”.

¿Por qué un capítulo sobre patentes en el TLC?

El borrador de Tratado de Libre Comercio (TLC) presentado por Estados Unidos a los negociadores de Colombia, Ecuador y Perú en la primera ronda de negociaciones (mayo de 2004) contenía un desmesurado capítulo sobre los derechos de propiedad intelectual. La presencia de semejante capítulo en un tratado comercial –cuyo objetivo para los exportadores ecuatorianos es, sobre todo, consagrar definitivamente las preferencias arancelarias otorgadas por los Estados Unidos como contrapartida por la lucha de los países andinos para la erradicación del narcotráfico (ATPDEA), que están por fenecer– aunque inusitada, no es anodina. Por el contrario, a través de un fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual, particularmente en el ámbito de las patentes de invención, las compañías estadounidenses buscan consolidar un elemento de distorsión al principio de libre competencia en el comercio y apuntalar así el monopolio legal que les permite excluir del mercado a todo competidor. Las multinacionales farmacéuticas estadounidenses son las principales beneficiarias de este privilegio. Es por eso que, a cambio de la protección adicional en propiedad intelectual no hay nada que Estados Unidos entregue a favor del Ecuador y sus hermanos andinos.

Tal privilegio para unos implica necesariamente una afectación para otros. En el ámbito de los medicamentos, dos son los afectados: en primer lugar, los pacientes ecuatorianos, pues un afianzamiento adicional de los derechos de propiedad intelectual causará necesariamente un encarecimiento de las medicinas, principalmente porque los medicamentos genéricos y similares a los protegidos por patente –u otros tipos de protección, como veremos más adelante– demorarán más en entrar en el mercado, pues la patente tendrá una duración mayor, y, así, el consumidor de fármacos no tendrá otra opción que adquirir el único producto a su disposición, cueste lo que cueste. En segundo lugar, son las industrias farmacéuticas ecuatoriana y latinoamericana, principales proveedoras de medicamentos genéricos y similares en el Ecuador, las que sufrirán el embate, con la consiguiente reper-

cusión en su productividad, su tributación y su capacidad de generar empleo para ecuatorianos y ecuatorianas.

Idéntica problemática atañe a los insumos agroquímicos, también sujetos a protección por patentes. Mientras mayor y más larga sea la protección, mayores serán también los precios de dichos insumos y así los costos de producción para los pequeños, medianos y grandes agricultores y, por ende, el precio de esos productos, aumentarán para doce millones de ecuatorianos.

A través de la inclusión del capítulo sobre patentes en el TLC, Estados Unidos busca consolidar el monopolio de sus empresas multinacionales farmacéuticas, que en los próximos cinco años verán vencer las patentes de sus fármacos por una suma superior a los 60 mil millones de dólares. A través de la ampliación de la protección por patentes y, particularmente, de la protección de datos de prueba, se busca prolongar en la práctica la vigencia de las patentes de medicamentos, como única estrategia frente a la decadencia inventiva, evitando que entren en el dominio público y quienquiera pueda explotarlas para beneficio general.

El tema de la propiedad intelectual es quizás “la piedra de escándalo” del TLC, pues si bien, en verdad, todo el mundo –incluidos los negociadores gubernamentales– reconoce que de ninguna manera deberán hacerse en este ámbito concesiones que representen a la postre un detrimento de la ya precaria condición de acceso a los medicamentos de los ecuatorianos y ecuatorianas, asimismo todos admiten que este capítulo del tratado se ha convertido en el “rescate” que el Ecuador deberá pagar por muchos de sus productos básicos, auténticos “rehenes” que Estados Unidos ha colocado en categorías de tardío ingreso libre de gravámenes al mercado estadounidense.

El marco legal ecuatoriano de la protección por patentes

El argumento estadounidense para buscar una más amplia protección de los derechos de propiedad intelectual es la supuesta insuficiencia del marco jurídico existente. Esto no es verdad.

El Ecuador, al igual que los demás países andinos, tiene un avanzado ordenamiento jurídico para la protección de la propiedad intelectual, que está dado en tres niveles diferentes, pero complementarios: el de mayor jerarquía normativa es el de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en que

varias decisiones de la Comisión de la CAN, en particular la No. 486, intitulada “Régimen Común de la Propiedad Intelectual”, de grado supranacional, establece principios y normas que son recogidos también en los otros niveles; un segundo nivel es el del “Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio” (ADPIC), negociado en el seno de la OMC y del que el Ecuador es parte en razón de su adhesión a esa organización internacional en 1994; por último, ocupa el tercer nivel normativo la “Ley de Propiedad Intelectual” ecuatoriana, promulgada en 1998. Así, la normativa ecuatoriana de propiedad intelectual está en exactamente los mismos –si no mayores– niveles de protección que en el resto del mundo.

Estos tres cuerpos establecen parámetros idénticos de protección de las invenciones a través de patentes. Primero, señalan los requisitos que deben reunir las invenciones para ser susceptibles de protección por patente.

Tres requisitos: novedad, nivel inventivo y aplicación industrial

Para poder ser calificado como nuevo, el invento de un producto o de un procedimiento (los pasos dados para obtener un producto) no ha de estar comprendido en el estado de la técnica. ¿Qué es el estado de la técnica? Es una “fotografía instantánea” de la situación del conocimiento humano sobre un ámbito técnico dado, en el mundo entero, en un momento dado. Es una categoría eminentemente dinámica: el estado de la técnica hoy es, sin duda, diferente del estado de la técnica ayer. Si el invento ya existe en el estado de la técnica, entonces no es nuevo y, por tanto, no puede ser protegido por patente.

Estados Unidos viene buscando, y esa es una de sus aspiraciones en el TLC, que el estado de la técnica sea limitado al ámbito nacional, es decir, que basta con que en el Ecuador no se conozca un producto o un procedimiento equis para que éste pueda ser patentado en nuestro país. ¿Como si el conocimiento, en plena era de las telecomunicaciones en tiempo real y de la Internet, no fuera hoy, más que nunca, patrimonio común de las personas! ¿Qué contradicción: en un TLC, que lo que busca supuestamente es derribar las barreras entre los países para el libre tránsito de bienes, servicios y personas, Estados Unidos, en cambio, pretende que el conocimiento humano quede limitado por las fronteras de los países!

El invento también ha de tener nivel inventivo, o sea, que aquellas características del invento que lo hacen diferente del estado de la técnica boy, deben aportar una solución técnica a un problema técnico y tal solución no debe ser obvia para una persona versada en la correspondiente materia.

Igualmente, Estados Unidos busca que este requisito, intrínsecamente vinculado con el de novedad, sea interpretado en relación a un estado de la técnica territorial; así, se otorgaría la patente si la solución al problema técnico planteada constituye la diferencia entre el supuesto invento y el estado de la técnica en el Ecuador, aunque esa misma solución ya esté comprendida en el estado de la técnica en otra parte.

Por último, según nuestra legislación, el invento ha de tener aplicación industrial, es decir, debe ser reproducible. Estados Unidos busca que el requisito de aplicación industrial se entienda como de simple utilidad, es decir, bastará con que el invento sirva para algo para ser susceptible de patentar.

Los descubrimientos y los seres vivos no son inventos

Aunque las normas sobre la materia no definen qué es un invento, establecen ciertas categorías de aquello que no puede ser considerado como invento; entre ellas, las pertinentes a nuestro tema son: los descubrimientos y los seres vivos tal como se encuentran en la naturaleza. Ambas categorías comparten una motivación común de exclusión de la clase de las invenciones: tanto los descubrimientos como los seres vivos preexisten a la acción de observación por parte del investigador. En uno y otro casos, el hombre se limita a constatar su existencia y, acaso, a describirla; no usa su espíritu creativo, sino su espíritu especulativo; no entra en el campo de la realización sino que se queda en el de la ciencia; no ejercita su intelecto práctico sino su capacidad especulativa.

A pesar de esta expresa prohibición, ciertas empresas estadounidenses han intentado patentar en el pasado —y a veces con éxito— algunos descubrimientos; también son muy conocidos los casos de seres vivos, concretamente plantas, cuya patente también han logrado obtener. Ahora aspiran a que estas exclusiones a la materia patentable sean eliminadas, así podrán patentar más “inventos” en nuestros países.

Los tratamientos y segundos usos no se patentan

Asimismo, la normativa sobre propiedad intelectual de nuestro país señala algunos casos de invenciones que, aunque reúnen los requisitos para ser calificados como tales, no pueden ser patentadas; los más relevantes para nuestro tema: los métodos terapéuticos o quirúrgicos para tratamiento humano o animal y los segundos usos.

Un método terapéutico es, en otras palabras, un tratamiento. Un tratamiento no es patentable porque no constituye una regla general aplicable a todos los casos; un médico llega a la conclusión sobre el tratamiento que debe prescribir a su paciente, a partir de un diagnóstico que ha realizado gracias a sus estudios, especialización, experiencia previa, actualización permanente, participación de otros facultativos, etc.; y, a su vez, toma en cuenta una serie de variables propias de esa persona enferma y solo esa (edad, peso, sexo, otras enfermedades que sufra o haya sufrido, otros medicamentos que se encuentre tomando, etc.). No hay dos tratamientos iguales; más aún, se puede decir que hay tantos tratamientos como enfermos existen. Un tratamiento es un encuentro irrepetible; carece, por lo tanto, del requisito de la aplicación industrial, pues no es reproducible.

Sin embargo, algunas multinacionales estadounidenses han buscado patentar los métodos terapéuticos y en algún caso lo han logrado. A través de la patente para un método terapéutico, lo que esas empresas consiguen, por lo general, es proteger a un producto que, por cualquier motivo, no haya podido ser patentado antes. En el Ecuador se logró hace poco que se declare la nulidad de una patente de método terapéutico que se había concedido para proteger al principio activo "rofecoxib", cuya "peculiaridad" era que la administración del medicamento se hacía mediante una toma al día. La nulidad, empero, no pudo ser llevada a efecto, es decir, la patente no fue dada de baja en la práctica, pues el medicamento en cuestión (Vioxx) fue retirado casi simultáneamente del mercado, en razón de los fatales efectos secundarios que, según se había demostrado, produce. Hoy, Estados Unidos pretende eliminar la exclusión de esta categoría, de modo que los métodos terapéuticos puedan patentarse.

Los "segundos usos" son aplicaciones nuevas de productos viejos. Un principio activo que ya está en el estado de la técnica no puede ser patentado so pretexto de que se le ha encontrado un nuevo uso, pues se estaría otor-

gando doble protección a un mismo invento y, de esa manera, se estaría premiando una actividad inventiva inexistente.

La multinacional farmacéutica Pfizer logró patentar en Ecuador, Perú y Venezuela el Sildenafil, principio activo de su célebre producto para la disfunción eréctil, Viagra, a pesar de que la misma molécula ya había sido patentada como vasodilatadora, de aplicación en enfermedades cardiovasculares. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en sendas sentencias de incumplimiento, declaró la ilegalidad de las tres patentes del Sildenafil, que fueron dadas de baja en los tres países. ¡Quién sabe si al hacerlo, el Tribunal no firmó la sentencia de muerte de la Comunidad Andina de Naciones, que será sin duda una de las principales bajas de este TLC!

Estados Unidos quiere que la exclusión de los segundos usos sea eliminada en el TLC para poder patentar indefinidamente productos carenes de novedad, como si se tratara de “vino viejo en odres nuevos”.

¿Patentes de más de 20 años?

Como hemos visto, la idea de Estados Unidos no es exigir que el ya estricto marco legal ecuatoriano se cumpla; lo que le interesa es más bien que todos los criterios en el proceso de patentar se vuelvan más laxos, aún más de lo que son en Estados Unidos, para que sus empresas farmacéuticas puedan prolongar injustamente la exclusividad que les confieren las patentes y así evitar que otros competidores compartan con ellos el mercado.

Pero esa no es su única estrategia. Estados Unidos también quiere que las patentes duren más de los 20 años que la generalidad de legislaciones del mundo —y, por supuesto, la ecuatoriana— otorgan a los inventores.

El plazo de 20 años es ya de por sí demasiado extenso, pues lo que busca permitir es que el inventor se resarza de la inversión realizada para poner a punto su invento. ¿Cuánto tiempo necesita realmente para hacerlo?

Un ejemplo, quizás extremo pero real, es el del medicamento Lipitor que en 2003 fue el más vendido en el mundo, con un monto anual de más de 9 mil millones de dólares. Si, como aseveran las empresas farmacéuticas multinacionales, el desarrollo de cada nueva molécula requiere una inversión de 800 millones de dólares (monto cuya verosimilitud ha sido fundamentalmente cuestionada, sobre todo en razón de los ingentes subsidios fiscales

que reciben los investigadores farmacéuticos en Estados Unidos), ¿solo en un año la compañía Merck, propietaria de las patentes de Lipitor, habría recuperado su inversión más que decuplicada!

Veinte años, entonces, bastan y sobran para que el inventor no solamente redima los recursos invertidos sino también para que amase pingües ganancias. Entonces ¿para qué ampliaciones de plazo?

Estados Unidos exige en la negociación del TLC que se amplíe el plazo de vigencia de las patentes para compensar posibles demoras en el trámite de concesión. La idea es de por sí descabellada, pues la protección por patente dura 20 años, no desde que la patente es concedida, sino desde que la solicitud de patente es presentada. ¿Hacen falta prolongaciones?

Y, para colmo, Estados Unidos pretende que el derecho de un tercero con interés legítimo para oponerse a la concesión de una patente, consagrado en nuestra legislación, sea definitivamente eliminado, lo cual equivaldría prácticamente a que, presentada la solicitud, la patente sea concedida automáticamente.

En la actualidad, la posibilidad de que un tercero legítimamente interesado se oponga a la concesión de una patente es, a más de concreción de las garantías constitucionales de los derechos de petición y de defensa, también oportunidad de que el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual (IEPI) se nutra de fundamentales aportes de terceros a fin de determinar si un invento cuya protección por patente se ha solicitado cumple o no con los varios requisitos y exclusiones previstos por la ley.

Una vinculación artificial entre patente y registro sanitario

Como hemos visto hasta ahora, la patente es una protección para los inventos que el Estado otorga como contrapartida de la divulgación del conocimiento en ellos implicado. Ella está regida por la Ley de Propiedad Intelectual y su administración está a cargo del IEPI.

El registro sanitario, en cambio, no es reconocimiento estatal de nada. Es un simple acto de control del Estado, cuyo objetivo es asegurar que un producto de consumo humano, en este caso un medicamento, sea seguro y eficaz, es decir sea inocuo para las personas sanas y ejerza una acción terapéutica en las personas enfermas; verificadas estas condiciones el medica-

mento puede ser utilizado libremente o mediando prescripción médica, según el caso. El registro sanitario está regulado por el Código de la Salud y es administrado por el Ministerio de Salud, a través del Instituto Nacional de Higiene Leopoldo Izquieta Pérez (INH).

¿Qué tienen que ver las patentes y los registros sanitarios? En estricto sentido, nada. Un medicamento puede estar protegido por patente y no ser comercializado y, por lo tanto, no requerir de registro sanitario; esto ocurre con frecuencia. *Contrario sensu*, un medicamento puede no estar protegido por patente —un genérico, por ejemplo, o un similar— y ser comercializado, para lo cual necesita irremediablemente un registro sanitario.

Estados Unidos, sin embargo, ha encontrado entre ellos una relación que sirve muy bien a los fines de sus empresas farmacéuticas de impedir la libre competencia en el ámbito de los fármacos. La idea de fondo es que cualquier medicamento que carezca de patente no pueda obtener el registro sanitario, si existe en el mercado otro que sí la tenga.

La primera manifestación de esta vinculación que Estados Unidos persigue en el TLC es que se conceda al titular de la patente una ampliación del plazo de 20 años de vigencia para compensar al titular por cualquier retraso en la concesión del registro sanitario. Lo paradójico es que el INH, en el ámbito de los registros sanitarios farmacéuticos, es una entidad sumamente eficiente, pues un registro demora entre cuatro y seis meses en ser otorgado. ¿Para qué entonces la ampliación? Sin necesidad de dar muestras de excesiva perspicacia, nos asalta la respuesta: si el propio solicitante del registro sanitario provoca la demora en el INH, por ejemplo omitiendo la presentación de un requisito exigido, obtiene un lapso adicional de protección por patente.

Otra manifestación de esta vinculación es la que en la jerga de las negociaciones del TLC se conoce con la palabra inglesa *linkage* (conexión o vinculación propiamente dicha): Estados Unidos persigue que el INH informe al titular de una patente acerca de toda solicitud de registro sanitario que se le presente para un medicamento que contenga el principio activo protegido por la patente. Como extremo de esta posición encontramos la aspiración estadounidense de que no se conceda el registro sanitario mientras la patente se encuentre vigente.

El efecto práctico de estas aspiraciones estadounidenses será, sin lugar a dudas, el retraso indefinido del ingreso al mercado de medicamentos genéricos y similares, una vez que haya fenecido la patente del principio activo

implicado. En efecto, informado el titular de la patente sobre una solicitud de registro sanitario, intervendrá en el proceso de concesión del registro para evitar que éste sea otorgado, no argumentando que el medicamento solicitante carece de seguridad o eficacia sino que existe una patente que protege a uno de sus principios activos.

La legislación actual permite que una empresa interesada en comercializar un similar o un genérico al término de la vigencia de la patente que protege al principio activo, pueda obtener su registro sanitario con anticipación suficiente, de modo que tan pronto como la patente venza el similar pueda inmediatamente ser introducido al mercado. El *linkage* impide esto y demora la entrada de los competidores.

Una protección adicional y paralela a la patente: la de los datos de prueba

Por último, aunque no lo sea en importancia, Estados Unidos busca la protección de los llamados “datos de prueba”, mediante un período de exclusividad, paralelo y adicional al de la patente.

¿Qué son los datos de prueba? Son los estudios que llevan adelante los laboratorios con el fin de determinar la seguridad y eficacia de los medicamentos y de los agroquímicos, una vez que se han individualizado moléculas potencialmente explotables. Solamente aquellas moléculas que luego de estos análisis hayan demostrado que son inocuas para las personas y que tienen el efecto terapéutico alegado pueden ser puestas en el mercado.

De acuerdo con la legislación vigente en el Ecuador, esos datos de prueba, en la medida que constituyan “información no divulgada” son protegidos contra la competencia desleal. El Acuerdo sobre los ADPIC establece esta obligación de los Estados Partes en su Artículo 39.1, que, además, ilustra qué ha de entenderse como competencia desleal: “el incumplimiento de contratos, el abuso de confianza, la instigación a la infracción e incluye la adquisición de la información no divulgada por terceros que supieran, o que no supieran por negligencia grave que la adquisición implicaba tales prácticas”. Así, pues, los datos de prueba, si fueran información no divulgada, no merecerían, como en efecto no la merecen, sino una protección contra la competencia desleal.

La legislación estadounidense, empero, además de esta protección contra la competencia desleal prevé una protección adicional específica para los datos de prueba: concede al primer solicitante de un registro sanitario (o su equivalente en los Estados Unidos) un período de exclusividad de 5 años en el caso de productos farmacéuticos y de 10 en el de agroquímicos.

Los efectos de esta exclusividad son que nadie podrá comercializar un medicamento durante cinco años, si alguien antes ha solicitado el registro sanitario para el mismo medicamento, aun cuando éste no esté protegido por patente.

La información sobre los datos de prueba, sin embargo, es pública y está disponible en medios bibliográficos y electrónicos especializados y ha sido legalmente utilizada en los países andinos por toda empresa que desea introducir el mismo medicamento en el mercado (naturalmente, cuando no está protegido por patente) como respaldo de su solicitud de registro sanitario.

¿Por qué habría de ser exclusiva esa información y beneficiarse el producto involucrado de un monopolio paralelo al de la patente, si mediante esta última el inventor ya se ha resarcido de los gastos que le significó obtener tales datos de prueba?

¿Por qué habría de exigirse al segundo solicitante que realice nuevos estudios de seguridad y eficacia poniendo en peligro la vida de los miles de pacientes sanos que son sujetos de los experimentos clínicos en que consiste una de las fases de dichos estudios?

Finalmente ¿por qué habría de establecerse un monopolio adicional y paralelo al de la patente, situando a los medicamentos aún más lejos de los pacientes de lo que ya están?

Epílogo (¿o epitafio?)

La introducción de un capítulo de propiedad intelectual en el TLC obedece a la necesidad de la industria farmacéutica estadounidense de consolidar su monopolio en los mercados andinos frente a la decadencia inventiva de sus laboratorios y la inminente caducidad de numerosas patentes. A cambio de eso, el Ecuador no recibirá nada.

Si el TLC llega a firmarse en los términos que el más poderoso *lobby* estadounidense desea, tres serán los principales perjudicados: primero, los

ecuatorianos y ecuatorianas que verán subir el precio de los medicamentos como resultado de la consolidación del monopolio multinacional estadounidense y así alejarse el ejercicio efectivo de su derecho humano a la salud; segundo, el sistema de salud pública ecuatoriano, pues a él también le costará más abastecer sus ya exiguos dispensarios; y, tercero, la industria farmacéutica nacional y otras empresas farmacéuticas, proveedoras de medicamentos alternativos a los de patente y creadoras de empleo e ingresos fiscales.

Esperar que los negociadores ecuatorianos del TLC, respaldados por ciertos grupos empresariales, comprendan esto –y que, aún comprendiéndolo, estén dispuestos a anteponer el interés común de los ecuatorianos y ecuatorianas a sus proyectos personales o de grupo– parece utópico a esas alturas de la negociación, cuando ya han dado muestras evidentes de su escasa firmeza frente al poderoso interlocutor y no solo en el tema de propiedad intelectual.

Cifrar en el Congreso Nacional la esperanza de que no apruebe el tratado resulta excesivamente optimista, dados el estado de aturdimiento en que se encuentran los bloques que podrían hacerlo, por una parte, y, por otra, la obsecuencia de los otros bloques a los designios gubernamentales o estadounidenses, que son lo mismo.

Solamente cabe, entonces, que los hombres y mujeres del país, en ejercicio de la democracia directa, por vía de una consulta popular, expresen su rechazo a la firma del TLC.

Industrias culturales y TLC: ¿es posible una “excepción cultural” ecuatoriana?

Mauro Cerbino* y Ana Rodríguez**

El Tratado de Libre Comercio (TLC) entre EE.UU. y Ecuador, Perú y Colombia ha generado discusiones alrededor de algunos temas de interés nacional como son el intercambio de productos de la agricultura y la industria, las patentes (en relación a la problemática de los productos farmacéuticos) y la propiedad intelectual. Estas discusiones no se han dado de modo sostenido y profundo y hemos podido observar que han sido parte de una agenda de preocupaciones expresadas desde ciertas instancias del Estado y sobre todo de algunos grupos de interés, quedando excluida la sociedad civil y la ciudadanía. Sin embargo, el tema de la cultura, aunque esté referido de modo particular a aquel sector en el que se hace patente una valoración comercial y económica como son las “industrias culturales”¹, ha estado prácticamente ausente en los debates que se han dado por parte de las autoridades de gobierno, en las mesas de negociación y en los medios de comunicación. Intentar aportar con algunos temas de discusión en este ámbito es el objetivo de este artículo y no tanto ofrecer respuestas o elaborar propuestas

* Coordinador del Programa de Comunicación de FLACSO-Sede Ecuador

** Crítica y curadora de arte. Profesora de Estética y Teoría del Arte en la Universidad Católica del Ecuador y en la Universidad Central del Ecuador.

1 El término “industria cultural” fue empleado por primera vez por los teóricos de la denominada Escuela de Frankfurt, M. Horkheimer y T. W. Adorno en el libro “Dialéctica de la ilustración” en 1947, para indicar el proceso de reducción de la cultura a mercadería. La industria cultural es definida por los teóricos alemanes como una “fábrica del consenso social”. En general, más allá de esta posición crítica, las industrias culturales se pueden definir como las producciones seriales y comercialización de bienes y servicios para el consumo cultural (disfrute y generación de sentido simbólico) en los ámbitos de la cinematografía, la editorial, los medios de comunicación, la música y las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

de cómo enfrentar los términos de la negociación, dado que se precisa desarrollar el debate y no caer en la tentación de saltarse procesos por la aceptación “faralista” de lo inevitable y por la constatación muy discutible de que es necesario llevar a conclusión la negociación lo más rápidamente posible².

La indiferencia frente al tema de la cultura en las negociaciones del TLC

La ausencia del tema de la cultura en las agendas del TLC se explicaría de varias maneras. Primero, por la constatación de que las industrias culturales nunca han sido en el país un tema de debate en función del delineamiento de políticas culturales nacionales, lo que talvez responde a que no se ha podido comprender a fondo ni la valoración económica que se desprende de ciertas “actividades y producciones culturales”, ni (lo que ciertamente es más preocupante) la valoración simbólica referida a los mecanismos de estructuración social y al intercambio simbólico entre sujetos y colectividades que se relaciona a esas producciones y actividades³. La escasa discusión en torno a la cultura ha oscilado entre ubicarla como un bien totalmente intangible, de tipo espiritual (el valor supremo del pueblo, su alma), y una concepción de la cultura como patrimonio, que en un sentido “museográfico” ha sido representada por un conjunto de obras reconocidas como “auténticamente” nacionales en base a criterios históricos y estéticos que no han sido sometidos a debate público. Estos dos polos de la concepción de cultura represen-

- 2 Habría que señalar que en esta coyuntura el TLC aparece para algunos como algo inevitable. Sin embargo, en este artículo no abordaremos esta perspectiva aunque debe quedar claro al menos que ese inevitable pudiese generar una interesante discusión en cuanto sería necesario poder rastrear la lógica económica y política del “imperio” del libre mercado a la que responde la categoría de lo inevitable y su evidente manipulación. La condición de lo inevitable si no se desenmascara puede representar una trampa mortífera para los intereses nacionales porque reduce o hace precipitar las posibilidades de discusión (que son inherentes a toda negociación) y la búsqueda de alternativas en base a consensos amplios y representativos, además porque se acompaña de la convicción de que la negociación ya viene con sus instrucciones de uso establecidas así como las modalidades de participación en ella.
- 3 Los pocos estudios y debates que se han dado sobre el tema de las industrias culturales, sobre todo desde el punto de vista del intercambio simbólico, han estado a cargo de investigaciones en el ámbito universitario. Sin embargo, los resultados de estos estudios no han podido trascender a la opinión pública.

tan una falsa oposición en la medida en que responden a una racionalidad común que es la de excluir - o alejarse de - la problemática de la cultura como espacio de creación de sujetos particulares o de imaginarios sociales y de intercambios simbólicos, y a la vez como campo de batallas ideológicas y de conflictos no siempre reconocidos por el discurso dominante.

Podemos aprovechar la actual coyuntura no sólo para pensar la cultura desde el eje económico, es decir desde el punto de vista de la mercantilización y el negocio, sino para abrir la discusión sobre la cultura como un circuito de creación, producción y circulación de bienes simbólicos, que si bien permite pensar las industrias culturales como un específico sistema adentro de la cultura en sentido general, no hace posible, sin embargo, su asimilación o reducción a los dos términos so pena de correr riesgos importantes que intentaremos señalar en este artículo.

La cultura pensada en las condiciones mercantilistas planteadas por los tratados de libre comercio: importancia de las políticas públicas

Desde el ámbito de intereses económicos y de mercado que es fundamentalmente el que sostiene las negociaciones del TLC, el primer punto del debate se refiere a las condiciones del intercambio de productos culturales entre Ecuador y Estados Unidos que son totalmente desiguales y asimétricas. De este debate deriva, entonces, la pregunta de cómo evitar la invasión de productos norteamericanos y a la vez garantizar las ganancias de las empresas nacionales a partir de las necesidades de servicios que el intercambio genere. Existe además la preocupación por parte de varios sectores de la opinión pública y de algunos intelectuales que, dado que la producción nacional se verá mermada o en algunos casos incluso corre el riesgo de desaparecer, el intercambio desigual se traducirá en la amenaza de una "americanización" de las sociedades de los países andinos, y por ende de una homogeneización de las identidades culturales nacionales.

¿Cuáles son los discursos que sostienen esta preocupación? ¿Dan cuenta de la realidad particular de un país como Ecuador? La historia reciente registra otros ejemplos de procesos de negociación de tratados bilaterales o multilaterales en los que la problemática cultural y la salvaguardia de las identidades nacionales o locales a ella conexas se ha dado con mucha inten-

sidad y que vale la pena repasar brevemente. El primer caso se refiere al Acuerdo de Libre Cambio entre EE.UU. y su vecino Canadá. Es ahí cuando por primera vez el gobierno norteamericano se vio obligado a reconocer la pretensión canadiense de la defensa de su identidad cultural a través de lo que se denominó la cláusula de “exención cultural” que dejaba afuera de la negociación a los bienes culturales producidos por el cine, la radio, las editoriales y las grabaciones sonoras.

El otro ejemplo, ciertamente más ilustre y que da cuenta de una controversia muy profunda, es la negociación del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) entre EE.UU. y Europa y sucesivamente en el ámbito de la OMC (Organización Mundial de Comercio que sustituyó al GATT), en la cual Francia lideró entre los países de la Comunidad Europea, la lucha por la denominada “excepción cultural”, versión europea de la anterior canadiense, con la que se pretende salvaguardar la producción audiovisual en el Viejo Continente y reglamentar la circulación de películas norteamericanas. En este caso, a diferencia del canadiense en el cual se decidió que la “cultura” no era materia de negociación, se estableció un mecanismo de regulación del mercado audiovisual a través de la fijación de las llamadas “cuotas de pantalla” para garantizar un porcentaje de transmisión de filmes europeos tanto en las salas de cine como en la televisión.

Es interesante observar, aunque muy rápidamente, que más allá de las diferencias, los dos ejemplos tienen algo en común: muestran claramente la preocupación que algunos países tienen ante la amenaza norteamericana de imponer modelos simbólicos y visiones del mundo, con el argumento “implícito” de que son “universales” o que en todo caso, están supeditados a las “propias y rígidas” leyes del mercado de las cuales la cultura no puede estar exenta si se tiene en cuenta que la única sanción posible y aplicable a un producto cultural debe ser la que establezca un consumidor cualquiera como éxito o fracaso en el mercado⁴.

Ahora bien, el caso de la “excepción cultural” francesa (y en medida menor para los otros países de la Unión Europea) responde a la necesidad ma-

4 Escribire Armand Mattelart: “El nuevo marco global del pensamiento empresarial ha hecho deslizarse el centro de gravedad de las negociaciones internacionales acerca de flujos de datos inmateriales hacia la cúpula del poder tecnopolítico. Este desplazamiento oculta otro: el desplazamiento de la misma definición de “libertad de expresión”. La libertad de expresión de los ciudadanos se halla directamente en competencia con “la libertad de expresión comercial”, presentada como un nuevo “derecho humano””. (Mattelart, A. 1998:94)

nifesta de sostener, por un lado, a su industria nacional del cine que como cualquier otro sector de la economía ocupa a varios miles de empleados y, por el otro, a la “cultura francesa” que plasmada entre otras cosas en la producción audiovisual nacional, corre el peligro de extinguirse si esa producción (y sus correlativos en cuanto a circulación y recepción) es desmantelada.

Regresemos al Ecuador. ¿Existen las condiciones para una “excepción cultural”? Obviamente que sí, pero está claro que no serían las mismas que en el caso francés o canadiense, en cuanto no existe una tradición importante de industrias culturales en el país, ni lo poco que se ha dado en este ámbito (sobre todo en los medios de comunicación) han tenido un “proyecto de país”⁵ de tal forma que nos permitiría hablar, aunque siempre de modo problemático, de una “identidad nacional”. Consideramos que en Ecuador no ha existido un proyecto de país dedicado a pensar la constitución de una identidad nacional a partir de claras elecciones políticas en base al uso “estratégico” de la cultura. Muchos son los ejemplos que sostienen esta afirmación, aquí señalaremos dos: la escasez o casi ausencia de fondos y recursos económicos destinados a fomenrar la producción nacional en ámbitos claves como el cine que puede ser el vehículo para que se discuta de cultura, de imaginarios y problemáticas sociales, y por otra parte, hay que recordar que en Ecuador no existe una ley de cinematografía; la ausencia de planificación estatal en el campo de la cultura se traduce además en la imposibilidad de concebir y viabilizar instancias o trayectos de formación capaces de garantizar y capitalizar las energías creativas de las nuevas generaciones, las que precisamente hablan y se expresan por medio del audiovisual u otras nuevas tecnologías.

Más allá de que la “cultura” no se agota en la producción de las industrias culturales, es evidente que la ausencia de políticas públicas culturales es el dato de mayor registro que tenemos a la hora de discurrir las problemáti-

5 Conocemos el papel que la televisión ha cumplido en la construcción de identidades nacionales en muchos países europeos como son Italia o Francia (no solo a través del fomento de la producción sino a través de canales de Estado, como “arte” o la “RAI”) y en Latinoamérica en el caso de países como México, Brasil o Colombia. Sin embargo, en Ecuador las producciones nacionales son casi inexistentes y los canales de televisión ecuatorianos se preocupan sobre todo de transmitir contenidos que tengan resultados en términos de mercado (es el caso de las franquicias, por ejemplo, y obviamente la publicidad), y se muestran despreocupados en cuanto a pensar en la “identidad nacional”; más bien, muchas veces, se dedican a reproducir estereotipos regionalistas (costa-sierra), o a asimilar formatos de la región como propios (como en el caso de las telenovelas mexicanas, venezolanas, colombianas).

cas que se presentan en este ámbito en relación al TLC. Y esta ausencia nos muestra cuán ilusoria es la pretensión de resistirse a la “americanización” de la sociedad ecuatoriana. El Estado no ha sido capaz ni siquiera de pensar en los mecanismos de reglamentación de la información pública transmitida por los medios de comunicación, logrando solo cuidar el ridículo espacio de propaganda de los gobiernos de turno, sin elaborar políticas de información tendientes a garantizar los derechos básicos del ciudadano y consumidor mediático a tener acceso a una información de calidad.

Entonces ¿qué porcentaje de lo que vemos en la pantalla televisiva o del cine ya tiene la marca de lo “universal o global” norteamericano? ¿Qué tipo de significados pone en circulación la mayoría de la publicidad presente en los canales de televisión ecuatorianos? Y esto sin tener en cuenta que el “pragmatismo” estadounidense tendiente a aprovechar de las potencialidades de las tecnologías digitales, ha producido ya el desbordamiento de las fronteras nacionales, como en el caso de las transmisiones por cable o satélite.

El problema de la asimilación de la noción de “cultura” con la de “industrias culturales”

Queremos retomar brevemente el asunto señalado arriba de los riesgos conexos a la asimilación de la cultura a las industrias culturales. Mencionaremos dos. El primero tiene que ver con que la cultura sea entendida como un ámbito que se presta para ser planificado y traducido en actividades y productos desde una perspectiva eminentemente instrumental, es decir, que responda a las mismas lógicas de los procesos de organización industrial como son la estandarización y la racionalización distributiva necesarias para responder a las exigencias del mercado de masas⁶.

Relacionándolo con este riesgo, es necesario plantear el problema de los derechos de propiedad intelectual o del *copyright* en cuanto a la producción de la cultura. Si en el pasado (junto con el desarrollo de la imprenta) se ha considerado que las empresas debían tener el *copyright* como condición para asegurar la difusión generalizada de obras que de otro modo habría sido

6 Este riesgo, que se hace patente reeditando de algún modo aspectos críticos señalados por la Escuela de Frankfurt, sigue siendo hoy en día muy presente.

imposible hacer llegar a amplios públicos de “consumidores”, hoy es necesario rever esta consideración y volver a reflexionar sobre la importancia del derecho moral del autor en cuanto “creador” de una determinada obra. Es sintomático en este sentido que EE.UU., a distancia de más de cien años, se resista aún a suscribir la Convención de Berna que regula y tutela los derechos morales de autor, defendiendo el principio que la propiedad de una obra reside en el productor que ha financiado la obra y que monopoliza su comercialización, y no en el autor como “creador”.

La intención no es defender aquí la idea ciertamente insostenible (que pertenece a estéticas románticas e idealistas) de un autor como “creador original” capaz de concebir y elaborar una obra *ex nihilo*, sino solamente subrayar el riesgo de que la “creación cultural” pueda ser consecuencia del simple encargo de exclusivos intereses económicos o de otra índole, siempre y de todos modos relacionados con una perspectiva privatista y particular. Está claro que el riesgo es que el *copyright* pueda pasar de ser una condición que garantice la difusión masiva a un control de la producción y comercialización de obras que tengan un determinado contenido.

Este punto nos enlaza con otro riesgo que se presenta cuando asimilamos cultura con industrias culturales. Se puede resumir con la constatación que tiende a ocultar la expresión del poder que acompaña y viabiliza la valoración económica de la cultura. Hay que tener en cuenta que esta valoración es posible por el uso ideológico de la cultura entendido como la generación de contenidos (e imperativos) simbólicos que pretenden dirigirse a constituir imaginarios sociales que se plasman tanto en ciertos consumos culturales propiamente dichos, como en la circulación de ideas que contribuyan a mantener inalterados los intereses políticos y económicos de grupos particulares del poder hegemónico, como es el caso de las grandes corporaciones transnacionales de la comunicación globalizada.

7 Entendemos el uso ideológico de la cultura como “imaginario del gran otro” en el sentido propuesto por Slavoj Žižek (1999). Según él se trataría del modo en el cual el poder redobla fantásticamente el simple hecho de ser sí mismo, de ser el poseedor del orden simbólico.

Desde otro punto de vista García Canelini escribe: “La reestructuración desregulada y transnacional de la producción y difusión de la cultura neutraliza el sentido público de la creatividad cultural, así como el intercambio entre los países latinoamericanos” (García Canelini 2002 : 68).

Formas de resistencia a la homogenización: ¿cómo aminorar el discurso mayor de la cultura?

Pensar en las condiciones para una “excepción cultural” ecuatoriana nos enfrenta a una enorme dificultad que se puede ilustrar de este modo: si asumimos que la cultura puede ser pensada también como “producción cultural” en un sentido mercantil, ligada a una valoración económica, es necesario entonces que el Estado ecuatoriano sea capaz de asumir el reto de fomentar de modo significativo y urgente esa producción. O asumimos, en cambio, que la cultura no es algo que puede ser plasmado en productos y entonces decidimos que no se debe entrar en las negociaciones del TLC. Sin embargo, para ambas posiciones, y más allá de la coyuntura del TLC, se nos presenta el desafío de reflexionar sobre otras formas de usos estratégicos de la cultura con finalidad de “resistencia” a los intentos de manipulación y de homogeneización del discurso y práctica “mayor” del sistema capitalista mundial.

Por “discurso mayor” entendemos el discurso dominante, hegemónico y normalizante de la cultura, que tiende a homogeneizar y a estandarizar los lenguajes desde diferentes aspectos - tanto la música, el cine, la televisión, como la lengua, los imaginarios, y las formas de vida-⁸. En el caso del cine, ese discurso mayor se hace presente en la mayoría de las grandes producciones de Hollywood y está caracterizado por un tipo de lenguaje: una edición rápida y fácil de ser entendida, guiada por una sola perspectiva narrativa, con una fotografía y efectos de tipo espectacular. Este lenguaje sostiene un discurso y un mensaje unívocos, que se presentan en forma afirmativa y no de pregunta o cuestionamiento como lo haría por ejemplo una pluralidad

8 Tomamos los conceptos de mayor y menor de Gilles Deleuze quien plantea el asunto en los siguientes términos: “Es como si fuesen dos operaciones opuestas. Por un lado se eleva a ‘mayor’: de un pensamiento se hace una doctrina, de un modo de vivir se hace una cultura, de un acontecimiento se hace Historia. Se pretende así reconocer y admirar, pero en efecto, se normaliza. Sucede lo mismo con los campesinos de la Puglia (región del sur de Italia, ndt) (...): se les puede dar teatro, cine, televisión. No se trata de llorar el buen tiempo de antes, sino de estar (...) frente a la operación a la que son sometidos, (...), el (...) hecho a sus espaldas para normalizarlos. Se han vuelto mayores. Entonces operación por operación, cirugía contra cirugía, se puede concebir lo inverso: ¿de qué modo ‘aminorar’, de qué modo imponer un tratamiento menor o de aminoración, para liberar, desaprisionar los devenires contra la Historia, las vidas contra la cultura, los pensamientos contra la doctrina, las gracias y las desgracias contra el dogma?” (Deleuze G. y Bene C. 2002.:91, traducción nuestra).

de perspectivas narrativas. Sucede algo parecido con el caso de la lengua, que a pesar de no ser un “producto cultural” guarda una relación íntima con la cultura: aparece pertinente preguntarnos si el inglés es una lengua mayor cuando la comparamos con otras lenguas visto que “se trata de una lengua con fuerte estructura homogénea (estandarización) y centrada sobre elementos y relaciones invariantes, constantes o universales, de tipo fonológico, sinrático o semántico” (Deleuze y Bene 2002:92). Nos preguntamos entonces cómo podemos lograr pensar en estrategias de resistencia a través de la generación de discursos menores y del aminoramiento de los discursos mayores.

Gracias a la excepción cultural, Francia logró dar un impulso significativo a su cine, entendido como un discurso menor frente al cine norteamericano de Hollywood, ya que, si bien la industria cinematográfica francesa, protegida por las políticas de excepción y sostenida por enormes subvenciones del Estado, también “reprodujo” los lenguajes y discursos de Hollywood recreando una pequeña industria local para ese cine mayor, al mismo tiempo fue capaz de generar un espacio autónomo y significativo de creación en el cual se han dado muchas de las obras más importantes del cine francés independiente (de Chéreau, Assayas, Desplechin, entre otros). No solamente la existencia de ese espacio se ha traducido en el impulso fundamental para creaciones cinematográficas ubicadas en territorios diversos del francés como en el caso del cine de Oriente (de Kiarostami, Wong Kar Wai, Kitano) o de América Latina con Walter Salles⁹. Así, vemos que en el caso francés se oponen dos discursos (ambos mayores) y que sin embargo, a la vez, se hace posible crear las condiciones para que se desencadenen operaciones de aminoramiento de “lo mayor” cuando se promueve un cine independiente articulado en torno a realizadores y temas “menores”. Desarrollar estas condiciones ha sido posible gracias a políticas y fondos públicos manejados por el *Centre National de la Cinématographie*.

En el caso ecuatoriano, que como hemos dicho no ha podido contar con condiciones similares en el campo de la cultura, las únicas formas me-

9 Las realizaciones de estos autores han operado como menores, sobre todo durante los años noventa. Actualmente otras formas de lo menor podrían operar de modo más eficaz, mientras aquellas que citamos se transforman en referentes menos “operativos” y por lo tanto podrían volverse mayores. Se trata entonces de insistir sobre el sentido de las obras y lo impropio de esencializar el valor de las producciones culturales de una vez por todas.

nores del discurso cultural que podemos observar son aquellas que se han desarrollado de modo paralelo a los grandes circuitos, es decir a través de estrategias artesanales de producción, a veces contando con estructuras familiares de gestión, de formas piratas de distribución (sobre todo en el caso de la música popular, como la tecnocumbia), otras veces con ciertas producciones mediáticas “alternativas” (como “la Kombi”), o con algunos sectores de las artes plásticas y audiovisuales como los Sapo Inc., los festivales de cortometrajes o de cine casero. Este último, en particular, representa un tipo muy interesante de convocatoria, abierta a todos los que quieran mostrar sus viejas cintas de cine (8, 16, 35mm) y que, filmadas en lo privado, tengan el deseo de volverlas públicas. De este modo, las cintas seleccionadas pueden operar como “menores” en la medida en que tratan de recuperar archivos personales, que de forma “accidental” muestran no solo la mirada propia desde donde filma el autor anónimo, sino un determinado entorno cultural y social que proyecta e inscribe una especie de marca de “lo común” en lo privado y que permite oscilar entre una dimensión intraducible propia del lenguaje, en este caso visual, y los signos fuertes de la cultura de una época, de un entorno y de un lugar particular de enunciación. Este tipo de material filmico nos conduce a reflexionar sobre la importancia de lo cotidiano, de las situaciones micro y de las historias de vida, que en su dimensión fragmentaria es capaz de mostrarnos precisamente el carácter incompleto de toda narración, y de sugerir que cualquier práctica cultural constituye una “metonimia” de esa incompleta narrativa.

Por otro lado, la producción cinematográfica ecuatoriana, aunque escasa, es la que ha contado con mayor apoyo por parte de instituciones públicas (el Municipio de Quito financió el 80% de la película “1809-1810 Mientras llega el día”). Si bien estas donaciones, como otras, destinadas a financiar distintos tipos de eventos y festivales son importantes para consolidar el “espacio simbólico” ecuatoriano, no es menos cierto que en su mayoría los fondos públicos se siguen utilizando para reproducir de modo exclusivo los discursos mayores, como en el caso de la perspectiva patrioterica y nacionalista de la película de Luzuriaga¹⁰. Es necesario entonces que esos fon-

10 También en el caso de la película “Crónicas” de Sebastián Cordero, que no ha sido financiada con fondos públicos, se puede hablar de un discurso mayor en cuanto a la reproducción de estereotipos y a la pretendida “crítica” a los medios de comunicación basada sobre la misma fascinación (goce) por las historias y narraciones de las crónicas rojas.

dos no solo se multipliquen sino que su utilización responda a definiciones de políticas públicas de cultura encaminadas a producir una diversidad de realizaciones y de discusiones basadas en investigaciones en torno a las producciones que se efectúan y a cómo las audiencias se apropian de ellas.

Todo esto con miras a consolidar la creación de bienes culturales portadores de discursos menores que contribuyan a la concreción de formas de resistencia a la hegemonía de las industrias culturales norteamericanas.

Bibliografía

- Deleuze, Gilles y Carmelo Bene (2002) *Sovrapposizioni*, Italia, Quodlibet
- García Canclini, Néstor (2002) *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*. Buenos Aires, Ediciones Paidós Ibérica
- Horkheimer, Max y Theodor Walter Adorno (1949) *Dialettica della illustrazione*, (trad. italiana)
- Mattelart, Armand (1998) *La Mundialización de la Comunicación*. Barcelona, Paidós
- Zizek, Slavoj (1999) *Il Grande Altro*. Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore

Este Libro se terminó de
imprimir en abril de 2005
en la imprenta Rispergraf.
Quito, Ecuador