

Riesgos de las negociaciones del TLC entre la Comunidad Andina y Estados Unidos*

Ariela Ruiz Caro

Introducción

El TLC con Estados Unidos acordado por dos países miembros de la Comunidad Andina (CAN), Perú y Colombia, ha tenido un impacto significativo en el proceso de integración subregional. El más importante, el retiro de Venezuela del mismo. Asimismo, ha significado, en la práctica, una pérdida importante de la capacidad de propuesta del organismo técnico de la CAN. La Secretaría General de este organismo, por exigencia de Estados Unidos, no participó de las negociaciones del TLC. Los países miembros aceptaron que, cuando concluyera el Tratado, ésta sería informada, pero no podría objetarlo.

Las negociaciones para la firma del TLC se iniciaron en mayo de 2004. A instancias de Estados Unidos, la negociación fue abordada conjuntamente por el bloque subregional andino, y no individualmente como fue intención de algunos gobiernos. Venezuela no participó de las mismas, pues sólo fueron elegidos los países beneficiarios de la ley de Promoción Comercial y Erradicación de la Droga en los Andes (ATPDEA). El país no ha sido parte de la ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA), vigente entre 1991 y 2001, predecesora de la ATPDEA, ni lo es actualmente de ésta última. Por otro lado, el gobierno venezolano declaró, desde un inicio, que no compartía los lineamientos económicos y políticos requeridos para negociar un TLC.

* Síntesis de Ruiz Caro, Ariela *Riesgos del TLC Perú- Estados Unidos*, Oxfam Internacional, Lima, junio de 2006.

El camino de las negociaciones, con una agenda impuesta por el gobierno estadounidense, resultó ser más extenso y espinoso de lo previsto. El proceso desembocó en una competencia por lograr quién firmaba primero el acuerdo. En esa carrera, la coordinación andina, se rompió, y el tratado, que pretendía ser multilateral entre los socios andinos y Estados Unidos, ha adquirido un carácter básicamente bilateral.

Perú fue el primero en concluir las negociaciones, casi tres meses antes que lo hiciera Colombia, a fines de febrero de 2006. Estados Unidos decidió suspenderlas con Bolivia y Ecuador, debido a las reformas que ambos países realizaron en su legislación petrolera con miras a generar más rentas para el estado como resultado de los excedentes por el incremento de los precios internacionales del petróleo.

Desde que se iniciaron las negociaciones del TLC con Estados Unidos, en mayo de 2004, el debate se centró en los aspectos comerciales. El análisis del tratado en términos geopolíticos, como proyecto de desarrollo de país, de integración regional y como forma de inserción en la economía internacional, en la era de la sociedad del conocimiento, fue menos intenso y menos difundido.

Este trabajo parte de la hipótesis de que la vigencia del TLC con Estados Unidos afecta la capacidad de gestión del Estado y determina una estrategia de desarrollo que consolida las desigualdades del orden global, al configurar un escenario de modernización de la economía concentrado y excluyente. Éste puede poner en peligro la gobernabilidad y la democracia.

Los efectos de la suscripción del TLC con Estados Unidos

Frente al acuerdo logrado para la firma del TLC que dos países andinos (Perú y Colombia) han logrado –y en general, los que han suscrito ya, o lo hagan en un futuro otros países latinoamericanos– se puede concebir un abanico de escenarios en cuyos extremos se presenta:

Un escenario de crecimiento con inclusión social, que coincide con las ventajas que difunden los gobiernos que lo negocian en las campañas propagandísticas sobre el TLC. Es decir, que se desarrollarán tanto grandes como pequeños productores y empresarios; que éstos se articularán; que su producción será exportada; que se generarán más empleos y que se ampliará el mercado interno. Un desarrollo de esta naturaleza produciría una relación positiva entre la inserción externa y la demanda local.

Un escenario de modernización económica de ciertos sectores acompañado de exclusión social, representado por un aumento casi exclusivo de exportaciones por parte de un grupo reducido de grandes empresas, sin desarrollo –o muy reducido– de mercado local, y una ruptura de encadenamientos productivos internos. Este escenario puede dar lugar a una modernización excluyente que puede profundizar la desigualdad, incrementar el proceso de conflictos y desestabilización social –que aflige a varios países latinoamericanos– y hacer peligrar la democracia.

Hay cuatro tipos de motivos que llevan a pensar que corremos el riesgo de que la firma del TLC puede conducirnos a un escenario como el segundo, es decir, de una modernización excluyente, que profundice el proceso de concentración de la riqueza y el incremento de la desigualdad. Éstos son:

1. La lógica económica que encierran estos tratados.
2. La asimetría jurídica.
3. Las características del proceso de la negociación.
4. El debilitamiento de las acciones conjuntas en los foros multilaterales y de los esquemas subregionales de integración.

Factores que responden a la lógica económica

El TLC no es sólo un acuerdo comercial. Es, sobre todo, un acuerdo de gestión de la economía y de su inserción internacional

Tal como lo definen las autoridades andinas "el TLC no es solamente un tratado comercial sino también parte de una estrategia de desarrollo".¹ Muchos políticos y académicos latinoamericanos, consideran que los TLC con Estados Unidos, tienen "poco de comercio y poco de libres". A cambio de garantizar el acceso de algunos productos de exportación al mercado estadounidense, se busca introducir, extender y consolidar un cuerpo de reformas legales, especialmente en los ámbitos de propiedad intelectual, servicios, compras gubernamentales e inversiones. El precio que se debe pagar por aumentar el acceso al mercado norteamericano es el de abdicar a los instrumentos de política económica, herramientas que los países industrializados usaron históricamente para su desarrollo. «Se trata de un bilateralismo desproporcionadamente asimétrico que desmorona las expectativas de los países más débiles y los obliga a aceptar normas que no se aceptan en el ámbito multilateral».²

En el TLC no se acuerda un comercio libre y –aunque fuera libre– no es justo

Según el premio Nóbel de Economía en 2001, Joseph Stiglitz, los TLC con Estados Unidos no aseguran el libre comercio debido a que el principio que rige la filosofía del gobierno estadounidense es que los productores de este país gocen de mejores condiciones que las de cualquier otro. Es así, que cuando una empresa supera a las firmas estadounidenses, se asume que "se envolvió en alguna práctica desleal". Esto justifica la instrumentación de prácticas proteccionistas como las

1. "TLC: Más mercados, más chamba." Suplemento Contratado por el MINCETUR, Perú, 13 de diciembre de 2004.
2. Conferencia dictada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires por el embajador brasileño Adhemar Bahardian, copresidente del ALCA, 9 de diciembre de 2004.

conocidas medidas antidumping. Aunque algún pequeño país pudiera en principio adoptar medidas proteccionistas semejantes contra Estados Unidos, “existe una asimetría total en términos de poder.”³

Además, Estados Unidos, con el pretexto de que la Unión Europea no está dispuesta a reducir los subsidios agrícolas, no somete el debate de este tema en las negociaciones bilaterales y, con mucha reticencia, en las multilaterales.

Aunque la eliminación de los subsidios agrícolas y la prohibición de las medidas antidumping hubieran sido parte de la negociación del TLC, es importante considerar que el libre comercio no implica, necesariamente, comercio justo.

El presidente de Argentina, Néstor Kirchner, explica claramente esta diferencia:

«Los acuerdos de integración comercial deben contemplar salvaguardas y compensaciones para los que sufren atrasos relativos, de modo que el acuerdo no potencie sus debilidades (...) Un acuerdo no puede resultar de una imposición en base a las relativas posiciones de fuerza (...) A la hora de analizar el sistema de comercio internacional, subsidios agrícolas o barreras arancelarias, hay que tener en cuenta las asimetrías y los diferentes grados de desarrollo. Porque la igualdad es un concepto valioso y necesario, pero sólo aplicable a los que son iguales. Igual tratamiento para los diferentes; igual tratamiento entre países poderosos y débiles; igual tratamiento entre economías altamente desarrolladas y economías emergentes, no sólo es una mentira sino que, además, resulta una trampa mortal. Trampa que primero atrapa y afecta a los débiles, pero que luego de un modo u otro, también termina llegando a los poderosos.»⁴

En ese mismo sentido, el Director General de la OMC, Pascal Lamy, considera que los TLC son instrumentos poco justos y equilibrados para las economías más débiles.

«Nadie puede negarme que Estados Unidos, la Unión Europea y China, con sus grandes mercados y grandes recursos, tienen condiciones más cómodas a la hora de negociar con un país pequeño. (...) «Necesariamente existe un desequilibrio... y el país pequeño aceptará condiciones menos justas que las que se negocian de manera multilateral en la OMC».⁵

Favorece a las grandes corporaciones en perjuicio de las PYMES

No es cierto que las medias, pequeñas y microempresas serán las más benefi-

3. “Stiglitz propone una nueva agenda para América Latina”, entrevista publicada en *Color Asunción*, Paraguay, 1 de septiembre de 2003.
4. Discurso del presidente de Argentina, Néstor Kirchner, durante la inauguración de la IV Cumbre Presidencial de las Américas, Mar del Plata, Argentina, noviembre de 2005.
5. “Los TLC no son justos con los países andinos”, diario *El Comercio*, Lima, 17 de mayo de 2006.

ciadas luego de la firma del TLC, ni que éstas «podrán subirse a la ola de la competitividad global del mercado» como sostiene la propaganda oficial. Salvo que se instrumenten medidas promocionales, las PYMES difícilmente podrán beneficiarse de los bienes de capital y tecnología que ingresarán libres de impuestos provenientes de Estados Unidos. De hecho, los aranceles para estos rubros no son actualmente muy altos. Si se analiza la participación de empresas en las importaciones provenientes de Estados Unidos, son las corporaciones extranjeras y las grandes empresas nacionales las que concentran la mayor parte de ellas. Éstas serán las principales beneficiarias, pues podrán importar insumos y maquinarias libre de impuestos.

En general, las PYMEs tienen serias dificultades para acceder al crédito y carecen de canales adecuados para superar las barreras burocráticas y requisitos legales necesarios para acceder al exigente mercado estadounidense. Por estas razones, no es cierto –como sostiene el gobierno– que «el TLC con Estados Unidos representará mayores exportaciones para más empresas, especialmente pequeñas, más empleos mejor pagados y mayor diversificación de la oferta exportable.» El TLC consolida la modalidad actual de crecimiento económico donde las empresas de mayor escala y productividad contribuyen de manera decisiva al crecimiento de las exportaciones y de la inversión directa extranjera, pero de manera muy reducida a la generación de empleo. Contrariamente, las PYMES y microempresas que operan fundamentalmente para el mercado interior son las que más empleos han generado en el transcurso de los años noventa.

Produce una ruptura de los eslabonamientos productivos internos

Los gobiernos andinos y todos aquéllos que negocian un TLC con Estados Unidos difunden que éste “generará un futuro promisorio para las regiones, empleo para el campo y crecimiento para la pequeña empresa porque se fortalecerán las cadenas exportadoras.” El problema para el logro de estos objetivos radica en la propia esencia de los tratados de libre comercio. Lamentablemente, estos tratados producen, en muchas áreas, una ruptura de los eslabonamientos productivos internos.

Según el Foro de Naciones Unidas para Comercio y Desarrollo (UNCTAD), “la proliferación de acuerdos bilaterales de comercio y protección de inversiones está reduciendo la capacidad de los países subdesarrollados para adoptar políticas industriales capaces de coordinar mejor la actuación de las empresas extranjeras en sus territorios”.⁶ Considera que esto se debe a las reglamentaciones a la inversión extranjera que eliminan los requisitos de desempeño, tal como se establece en los TLC.

6. *Folha de Sao Paulo*, 13 de octubre de 2004.

En efecto, en el capítulo de inversiones, se establece que el estado no puede exigir a los inversionistas extranjeros requisitos de desempeño. Es decir, que su producción tenga un determinado grado de contenidos nacionales, ni poner un límite a la exportación de bienes o servicios; utilizar preferentemente bienes producidos en su territorio; relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones (o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha inversión); exigencias de transferencias de tecnología, entre otras que se especifican en el tratado.

Estas reglamentaciones tienden a destruir la industria nacional, así como a las pequeñas empresas, las más importantes generadoras de empleo. Ello se debe fundamentalmente a que estas prohibiciones tienden a favorecer la compra de productos importados, a la vez que se elimina la posibilidad de articular la inversión extranjera con el aparato productivo nacional.

Las garantías a las inversiones extranjeras no necesariamente generan efectos positivos en la economía

Las razones que explican el auge de presencia de las inversiones no dependen de un TLC sino de factores más complejos como el agotamiento de los programas de privatización, la reducción del proceso de fusión y adquisición de empresas.

Además, la inversión extranjera directa no trae beneficios automáticos con su sola presencia. Su incremento durante los años noventa no se ha traducido necesariamente en la ampliación de la capacidad productiva de la región. Por esta razón, no se trata de atraerla mediante políticas pasivas que delegan solamente al mercado la asignación de recursos –y con ello parte fundamental de las estrategias de desarrollo– sino de asegurar que la inversión tenga efectos en la generación de empleo. Esto se logra mediante la orientación política y un rol promotor del estado, que el capítulo de inversiones del TLC restringe.

Al respecto, Machinea y Vera (2006) sostienen que “no existe un vínculo inequívocamente positivo entre inversión extranjera directa (IED) y crecimiento debido a que éste depende del tipo de IED de que se trate, de los intereses que persiga donde se instala y de los sectores donde se lleva a cabo. En un contexto de una actitud “amistosa” a la IED, los países de la región deberían preocuparse en atraer dicha inversión con mayores impactos en términos de encadenamientos y de recursos destinados a la investigación y el desarrollo.” Asimismo, consideran que “los acuerdos multilaterales (OMC), para no mencionar los acuerdos bilaterales, dejan cada vez menos margen para la implementación de políticas de desarrollo productivo.”⁷

7. Machinea, José Luis y Vera, Cecilia, “Comercio, inversión directa y políticas productivas” *Serie Informes y Estudios Especiales* N° 16, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, enero de 2006.

Restringe la acción gestora del estado al introducirse el concepto de "expropiación indirecta" y "medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización"

El capítulo de inversiones del tratado prohíbe que los estados firmantes puedan nacionalizar o expropiar, directa o indirectamente –mediante medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización–.

Sin embargo, la falta de precisión de las normas en las que se describen los derechos de los inversionistas en el tratado deja abierta la posibilidad para que las empresas puedan reclamar una indemnización ante tribunales internacionales frente a medidas que en un futuro pudieran adoptar los estados nacionales y que, a su vez, pudieran afectar sus expectativas de ganancias. Este dispositivo ha sido utilizado en muchos casos por empresas extranjeras que han demandado y ganado juicios entablados al estado en países como México, Estados Unidos y Canadá.

En ese sentido, acciones del estado para intentar redistribuir las ganancias provenientes del petróleo, el gas o la minería podrían ser demandadas en juicios internacionales. Lo mismo podría suceder si se quisiera establecer condiciones más favorables a los consumidores frente a empresas de servicios públicos, como las transnacionales que operan los teléfonos y la electricidad.

Limita el uso de las compras públicas como instrumento del estado para impulsar la industria nacional

El capítulo de contratación pública se ha negociado bajo el esquema de listas negativas, lo cual permite la participación de las empresas estadounidenses en todos los ámbitos de las compras públicas que realice el gobierno peruano, salvo en aquellos en donde haya hecho reservas.

Por otro lado, el trato nacional que se está ofreciendo a Estados Unidos tendrá que extenderse muy probablemente a otros países con los cuales el Perú firme este tipo de acuerdos comerciales. De esta manera, el gobierno acepta en las negociaciones bilaterales políticas que en el plano multilateral rechaza. En efecto, en el ámbito de las negociaciones multilaterales de la OMC existe un acuerdo plurilateral en compras públicas, del cual el Perú no forma parte.

Mientras en el Perú se comprometen todos los niveles del estado nacional y regional, Estados Unidos sólo considera algunos estados.

Afecta las modificaciones a la legislación tributaria nacional

El TLC establece que si una medida tributaria es considerada por un inversionista como expropiatoria o violatoria de un convenio o autorización sobre inversión, éste podrá exigir compensaciones y entablar su demanda en arbitrajes internacionales. Antes de invocar esta prerrogativa sobre inversión-expropiación y com-

pensación para ser compensado por el estado, deberá establecerse que, efectivamente, esa medida tributaria es considerada equivalente a una expropiación. Para ello deberá, primero, someter el asunto a las autoridades competentes de la parte demandante y demandada para que determinen si la medida tributaria constituye, o no, una expropiación. Sólo después el inversionista podrá someter su reclamación a arbitraje, de conformidad con las normas sobre inversión-sometimiento de la reclamación al arbitraje).

Prohíbe estrategias eficaces para salir de una eventual crisis de la deuda

El TLC incluye en la categoría de inversiones a los bonos, obligaciones, otros instrumentos de deuda y préstamos. Al igual que en el TLC suscrito entre Estados Unidos y Chile, así como entre el primero y los países centroamericanos, se extiende la aplicación de los principios de nación más favorecida, trato nacional y demandas de inversor a estado, a la deuda soberana.

El principio de trato nacional implica que a los acreedores extranjeros no se les puede ofrecer tratamiento menos favorable que el ofrecido a los acreedores domésticos. Esto constituye una limitación en la estrategia de negociación, pues hay varias razones por las cuales un país podría tener que recurrir a ofrecer condiciones preferenciales a los acreedores domésticos. Ocurre, por ejemplo, cuando es necesario reestructurar la deuda soberana o salir de una crisis financiera.

Argentina, tuvo que reestructurar primero su deuda interna en condiciones preferenciales, para luego renegociarla con sus acreedores externos. Éste fue, de hecho, un elemento fundamental en la estrategia de ese país después de haber declarado el default de deuda soberana más grande de la historia.

“En septiembre del 2003, cuando Argentina inicialmente hizo público su plan de reestructuración, varios tenedores de bonos rechazaron la propuesta de reducción del 75 % instantáneamente. Con la presión del G7 y del Fondo Monetario Internacional (FMI) en ascenso, Argentina se dirigió a sus acreedores domésticos. A través de la concesión de condiciones preferenciales, Argentina obtuvo el acuerdo de acreedores poseedores de títulos que representaban más del 17% de la deuda total. Este fue un primer paso para reunir el apoyo de una mayoría que llegó a sumar 76% de los acreedores. No mediando el programa de incentivos domésticos, lo más probable es que el plan de reestructuración de Argentina hubiera fracasado. El TLC, al exigir tratamiento igual para acreedores domésticos y extranjeros prohíbe explícitamente este tipo de estrategia.”⁸

Al aplicarse el principio de nación más favorecida a la deuda soberana, los gobiernos que suscriben TLC con Estados Unidos, tienen la obligación de extender a la deuda contraída con este país, el trato preferencial que eventualmente

8. “Normas del TLC sobre deuda soberana: Afianzando las cadenas de la deuda” Aldo Caliarì julio de 2005, *Americas Program*, International Relations Center (IRC).

podrían otorgar en un futuro a la deuda contraída con un país de la subregión andina, de la Comunidad Sudamericana de Naciones, o la Unión Europea –como compensación a alguna concesión que en el futuro pudieran convenir.

Dado que los principios de trato nacional y de nación más favorecida se extenderán a los acreedores de títulos de la deuda, aquellos que consideren que alguna acción del gobierno deudor ha violado sus derechos en este sentido serán autorizados a plantear la cuestión mediante una demanda de inversor a estado ante tribunales de arbitraje internacionales.

Generaliza la apertura del sector servicios

En las negociaciones del sector servicios en el ámbito multilateral del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) de la OMC, los gobiernos presentan en el ámbito multilateral sus propuestas de liberalización en los sectores que consideran pertinentes (listas positivas). Es decir, el GATS se rige por la adopción voluntaria de compromisos de liberalización. Los países quedan en libertad para especificar en qué servicios conceden acceso al mercado y trato nacional, bajo qué condiciones y con qué limitaciones. Todo aquello que no figura en las listas, no es objeto de negociación.

En cambio, en los TLC, se negocia bajo el principio de listas negativas. Es decir, todo lo que el gobierno no excluye de las negociaciones, es objeto de liberalización. Los TLC se han convertido en el mecanismo más idóneo para impulsar el proceso de liberalización de los servicios, puesto que en el ámbito multilateral de las negociaciones que se realizan en la OMC, la mayoría de países subdesarrollados se resisten a abrir dicho sector. En general, estos últimos utilizan la liberalización de los servicios, así como también el referido a la liberalización y garantías a la inversión extranjera y el de las compras gubernamentales, como instrumentos de negociación para que los países industrializados eliminen los subsidios y ayudas agrícolas. En la medida en que los industrializados no están dispuestos a eliminarlos y los compromisos que asumen al respecto son en general vagos, y sin fechas concretas, los subdesarrollados tampoco avanzan en la liberalización de los servicios, especialmente educativos, tal como lo exigen la mayoría de los países industrializados, especialmente Estados Unidos, en la OMC.

Internaliza las asimetrías del orden global

El modelo de industrialización e integración económica que imprime el TLC con Estados Unidos, adopta e internaliza las asimetrías de la economía internacional. Como es sabido, la globalización ha dado origen no sólo a una creciente interdependencia, sino también a marcadas desigualdades entre los países. Muchos organismos internacionales señalan crecientemente que la economía mundial “es un campo de juego esencialmente desnivelado”, que se distingue por la concentra-

ción del capital y la generación de tecnología en los países desarrollados, y su fuerte gravitación en el comercio de bienes y servicios. Estas asimetrías del orden global constituyen la base de las profundas desigualdades internacionales de distribución del ingreso.

Aumenta la vulnerabilidad de la economía a crisis financieras externas

Contrariamente a la consideración de los gobiernos andinos de que el TLC con Estados Unidos “reducirá la vulnerabilidad de la economía a crisis financieras externas e incrementará la estabilidad de nuestros indicadores macroeconómicos, al estrechar vínculos con las tendencias de una de las economías más estables del mundo”⁹, este tratado aumenta la vulnerabilidad de la economía a crisis financieras externas. Ello se debe a que una de las condicionalidades es que los países se comprometen a eliminar los mecanismos de regulación como los encajes a los capitales golondrinas. Dichos mecanismos permiten que las inversiones en los mercados de capital permanezcan cierto tiempo en la plaza local. Chile tuvo que renunciar a su uso discrecional para poder suscribir el tratado, a pesar que le permitió afrontar mejor las crisis financieras originadas por el efecto tequila a mediados de los noventa, así como también las del sudeste asiático, la de Rusia y la de Brasil, a fines de esa misma década.

En el capítulo de inversiones de los TLC se establece que todas las transferencias (aportes de capital, ganancias de dividendos, ganancias de capital, intereses, pagos por regalías, entre otros,) se realicen libremente y sin demora.

Un rasgo importante de destacar en el desarrollo de las economías sudamericanas, y subdesarrolladas en general, es la vulnerabilidad que les imprimen los movimientos de capitales financieros. Las operaciones especulativas han demostrado tener un enorme poder desestabilizador a través de los ingentes y veloces ingresos de capitales de corto plazo en las economías emergentes, que son abruptamente retirados de acuerdo a la percepción de los inversionistas. Este tipo de movimientos de capitales constituyen una amenaza política para los países latinoamericanos. Cualquier anuncio de política económica que pudiera no ser funcional a las corporaciones, se traduce inmediatamente en informes negativos de riesgo país, con lo cual los dirigentes políticos ven limitadas sus acciones.

Está disociado de un enfoque integral de desarrollo

En general, estos tratados, carecen de enfoques integrales sobre la forma de llegar al desarrollo humano y social de los países que los suscriben. No contem-

9. *Preguntas y respuestas sobre el TLC Perú-Estados Unidos*, MINCETUR, Perú, marzo de 2005.

plan las compensaciones que requieren las asimetrías entre los países, ni agendas de fomento social, de infraestructura, ni de apoyo financiero que sí formaron parte importante de los objetivos del ALCA cuando se creó en 1994.¹⁰

El proceso de integración europea sí contempló considerables fondos de reconversión económica para compensar las pérdidas de mercado que se presentarían. Estos fondos han sido fundamentales para lograr un desarrollo más equilibrado entre los socios.

En los TLC sólo se mencionan las asimetrías existentes pero no se incluyen medidas compensatorias que puedan facilitar el ajuste y favorecer la cohesión social. Un informe de Naciones Unidas sostiene que el TLC parecería ser un ejemplo de cómo se generan crecientes necesidades del estado para atender problemas de cohesión social que el propio acuerdo puede generar, al tiempo que se limitan los instrumentos para poder hacerlo.

No se asegura el aumento de la competitividad

Uno de los aspectos que resaltan los gobiernos andinos es que la apertura de la economía permitirá elevar la competitividad de las empresas subregionales al facilitarse la adquisición de tecnologías más modernas y a menores precios. En realidad, no es necesario suscribir un TLC para tener una política arancelaria discrecional en la que los impuestos para bienes de capital o tecnologías importadas sean reducidos, e inclusive eliminados, con miras a favorecer el objetivo mencionado. De hecho, actualmente los impuestos a los bienes de capital son reducidos. Asimismo, el arancel externo común que proponía la Comunidad Andina para bienes de capital y materias primas no producidas en la subregión, podría reducirse a 0%.

Es importante señalar que la exoneración del pago de aranceles a las importaciones de bienes de capital, tampoco es suficiente. Estudios de Naciones Unidas señalan que una mayor apertura no genera automáticamente un aumento de la competitividad ni tampoco de las exportaciones. Parte importante del éxito del aumento de las exportaciones de los países del Sudeste asiático consistió, precisamente, en el poder de discrecionalidad para usar un conjunto de medidas de política e incentivos dirigidos a industrias y sectores específicos en que se logró formar una oferta exportadora competitiva. Ello requiere grados de autonomía en el manejo de la política económica que el TLC con Estados Unidos restringe. El TLC convierte a los estados subdesarrollados en simples facilitadores del capital, restándole atribuciones en algunas decisiones de política económica que son fundamentales para lograr una oferta exportadora competitiva en industrias y sectores específicos.

10. En la VII Reunión Ministerial del ALCA realizada en Quito, Ecuador, en noviembre de 2002, se puso claramente de manifiesto que sin cooperación técnica y capacitación sería imposible lograr los objetivos previstos por el tratado.

La competitividad además está determinada por la calificación de los recursos humanos en el país, el acceso al financiamiento, desarrollo de la infraestructura física e institucional, acceso a la tecnología. Como el TLC no aborda estos aspectos, es el estado el que está obligado a diseñar mecanismos para que los productores accedan a estos recursos.

La desgravación arancelaria no necesariamente beneficia a los consumidores

Se sostiene que el TLC con Estados Unidos contribuirá a mejorar la calidad de vida de las personas a través del acceso del consumidor a productos más baratos y de mayor calidad y variedad. Esto no necesariamente es así. Muchas veces, el beneficio de los menores precios de los productos importantes no llega al consumidor. Éstos, o se quedan en la cadena comercializadora, o en grandes oligopolios agroindustriales que manejan el mercado de determinados productos. En muchos mercados claves hay muy poca o ninguna competencia y, más bien, existen "fallas de mercado" que benefician a oligopolios y monopolios.

Es así, que los ganadores de la desgravación arancelaria son las grandes importadoras y distribuidoras, con lo cual el efecto de reducción de los precios no es muy significativo para el consumidor. Por otro lado, las rebajas arancelarias que hacen los países representan, al menos inicialmente, una pérdida fiscal que debe ser compensada con recursos del estado. En el caso de Chile, luego de la firma de los TLC con Estados Unidos y la Unión Europea, y a pesar que era una de las economías más abiertas de América latina, tuvo que incrementarse el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1%.

Profundiza la brecha del conocimiento

El interés central de Estados Unidos en esta negociación es fortalecer los derechos de propiedad intelectual. Los países industrializados en general, también Europa, están presionando por cambios en los patrones de los derechos de propiedad intelectual para que las grandes corporaciones tengan condiciones aún más favorables que las establecidas en el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionado con el comercio (ADPIC) en el marco de la OMC, que ya es bastante decir.

Jagdish Bhawati, economista liberal de la Universidad de Columbia, considera un error haber aceptado los términos de ADPIC en la OMC, pues no genera ningún beneficio a los países del Sur. Por el contrario, distribuye ingreso de los países subdesarrollados a los países desarrollados. En una serie de ensayos, Bhawati ha destacado el carácter exorbitante de estas normas que constituyen, a su entender,

una postura de “unilateralidad agresiva, capaz de poner en riesgo el sistema de comercio mundial.”¹¹

Pascal Lamy, actual director general de la OMC ha señalado “estar seriamente preocupado por los TLC celebrados recientemente entre países industrializados y países en desarrollo, pues algunas de las cláusulas en materia de propiedad intelectual rebasan ampliamente el nivel de desarrollo de los últimos y reducen alarmantemente su posibilidad de usar mecanismos más flexibles previstos en ADPIC.”

Sin embargo, para quienes dirigen las negociaciones del TLC con Estados Unidos, los aspectos en discusión en materia de propiedad intelectual “no son tan graves como para que puedan impedir la suscripción de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, que nos permitirá consolidar el crecimiento de las exportaciones y generar más inversiones en nuestro país.”

En los TLC acordados por Perú y Colombia con Estados Unidos se ha ampliado el ámbito de aplicación y la observancia en los derechos de propiedad intelectual. El caso más palpable es la ampliación de los plazos para los datos de prueba a cinco años para los medicamentos, y diez años para los agroquímicos. Ambos equivalen, en la práctica, a una extensión del plazo de las patentes, que retrasarán el ingreso al mercado nacional de los productos genéricos.

En todos los TLC suscritos con Estados Unidos, los países han tenido que ceder a las presiones de éste que, en esencia, amplían la brecha del conocimiento en perjuicio de nuestros países. Lo que se está regulando es la sociedad del conocimiento a cambio del acceso de ajolotes, pan crocante, remeras de algodón. Al firmar los TLC se encarece el valor del componente de conocimiento incorporado en las exportaciones de los países desarrollados y, por lo tanto, estas economías y sus ciudadanos se benefician más cuanto más se amplía la protección de estos derechos.

Consolida la desigualdad en la educación

Los temas educativos y culturales no constituyen una mesa de negociación, ni un capítulo separado en ninguno de los TLC suscritos por países latinoamericanos con Estados Unidos. Sin embargo, sí son abordados en los capítulos sobre comercio transfronterizo de servicios, así como en el de inversiones. También tienen incidencia en este sector, los mayores plazos y ámbitos de aplicación establecidos en el capítulo sobre propiedad intelectual en aspectos como derechos de autor.

11. Citado por Coriat Benjamín, “O novo regime global de propriedade intelectual e sua dimensão imperialista: Implicações para as relações norte sul” en *Desafios do Desenvolvimento em Debate, Desafios do Crescimento: instituições, investimento, competitividade e tecnologia*, Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social (BNDES), MAUAD Editora, Río de Janeiro, diciembre de 2002.

En el TLC que el Perú ha acordado con Estados Unidos, el gobierno no ha incluido ninguna medida de excepción en el sector educativo. Éstas tendrían que figurar en los anexos donde se incluyen las denominadas "medidas disconformes". En ellas se enumeran todas las medidas de la legislación vigente, así como a futuro, que serán exceptuadas de los principios del tratado y que, por lo tanto, podrán seguir siendo aplicadas una vez que éste entre en vigencia. Aquellas que no han sido signadas, deberán modificarse de acuerdo a los principios liberalizadores del tratado.

En la medida en que el Perú, en el marco de las negociaciones multilaterales que tienen lugar en la OMC, no ha presentado una oferta de liberalización de los servicios educativos (salvo centros de idiomas y arte culinario), un futuro gobierno podría realizar cambios en la legislación nacional sobre educación. Sin embargo, éstas no serán aplicables a la relación con Estados Unidos, si el Congreso ratifica el TLC.

Las reformas neoliberales del sector educativo en países latinoamericanos, no han logrado los resultados esperados. A pesar de la mayor oferta de servicios educativos, en un escenario de restricciones presupuestales, éstas han impulsado un proceso mediante el cual la educación ha dejado de ser un mecanismo de inclusión y movilidad social, para convertirse en uno de concentración del saber y de exclusión. Al tiempo que se ha producido un aumento en las tasas de escolarización, se ha producido un proceso combinado de estratificación y privatización socioeducativa; es decir, una diferenciación de las escuelas públicas en circuitos para pobres y sectores medios bajos y un traspaso creciente de matrículas del sector público al privado.

La transnacionalización de la educación, tal como se propone en la OMC y en los TLC, en un escenario nacional en que se carece de una propuesta y objetivos propios, no sólo abre un nuevo campo para la inversión rentable sino, sobre todo, para la consolidación de un pensamiento dominante en el que bajo la envoltura de la eficiencia, modernidad y el tecnicismo, se tiende a abandonar las reflexiones críticas y visiones propias del desarrollo. Las usinas desde las cuales surgen las grandes corrientes del pensamiento local y regional, corren el riesgo de perder identidad y convertirse en gestoras de franquicias.

Restringe el acceso a la salud pública

Estados Unidos ha logrado, en lo que se refiere a medicamentos, que las normas que deban aplicarse en el Perú, como resultado de este TLC, se asemejen a las estipuladas en la legislación estadounidense vigente. El gobierno tendrá que modificar la legislación nacional y elevar sus niveles de protección de propiedad intelectual a los que no está obligado por el acuerdo ADPIC, lo cual significará mayores restricciones a la competencia en el mercado farmacéutico, impidiendo la entrada oportuna de los medicamentos genéricos. Asimismo, con los otros países de

la Comunidad Andina de Naciones, ha tenido que redefinir el ámbito de aplicación de las normas andinas existentes como la Decisión 486.¹²

La propaganda oficial confunde a la opinión pública al señalar que “no desaparecerán los productos genéricos”. Efectivamente, éstos no desaparecerán, sino que se retardará el ingreso de nuevos productos genéricos, lo cual impactará seriamente en el acceso a la salud. Los términos negociados en el TLC determinarán un cambio en la composición de los genéricos y de los productos de marca, que hoy está representada en 80 y 20%, respectivamente. En los próximos diez años, la composición será al revés, aunque luego de 15 años el mercado se acomodará un poco mejor.¹³

“Es probable que la industria farmacéutica sobreviva, quizás hasta salga fortalecida porque ganará en eficiencia y competitividad. No es un tema que perjudique a las empresas farmacéuticas sino que perjudicará la salud de los peruanos. (...) El gobierno ha dicho que habrá una compensación económica, pero no dice a quiénes, si será al que compra y consume la medicina o a los laboratorios que encarecerán los medicamentos.”¹⁴

Estos hechos han sido denunciados por varios organismos internacionales, y por personalidades como Joseph Stiglitz y Pascal Lamy, ex comisario europeo de comercio y candidato a director general de la OMC. Stiglitz advierte el riesgo de estos tratados bilaterales entre Estados Unidos y pequeños países, por el poder de negociación desbalanceado, que es mayor que en las negociaciones multilaterales. Señala que a pesar del extendido consenso en revisar las normas internacionales de propiedad intelectual (ADPIC) para re-balancearlas en beneficio de los países subdesarrollados, “en los TLC, por el contrario, el gobierno norteamericano, insiste en imponer a los socios mayores restricciones para la producción de medicamentos genéricos que las que tenemos en Estados Unidos.”¹⁵

La ampliación de los plazos para la protección de datos de prueba, restringe la producción de medicamentos genéricos, necesarios para la inmensa mayoría de pacientes. Éste es el aspecto en el que se concentran las mayores discrepancias, sobre todo porque escapa a la negociación comercial y se realiza una concesión a cambio de nada.

-
12. El artículo 266 de la Decisión 486 referida a los datos de prueba fue modificada por Colombia, Ecuador y Perú el 6 de abril de 2006. Fue uno de los factores que motivó la salida de Venezuela del grupo subregional andino.
 13. Entrevista al presidente de ADIFAN, Luis Caballero, publicada en el diario *La República*, Lima, 9 de abril de 2006.
 14. *Ibíd* 14.
 15. Stiglitz, Joseph, *Questions and Answer Period*, en *Center for Global Development, The Stiglitz Plan: From Doha to the Developing World*, 26 de abril de 2004, www.cgdev.org citado en Acevedo Vogl, José Adolfo, “Las graves implicaciones y enseñanzas del CAFTA en materia de medicamentos” en <http://geosalud.com/acerca.htm>.

Amplía la desigualdad en la distribución de la renta agrícola

Los países andinos negociaron un TLC con Estados Unidos con el objetivo fundamental de hacer permanentes los beneficios arancelarios a los productos de agroexportación previstos en el ATPDEA, que permite el ingreso libre de impuestos al mercado estadounidense.¹⁶ El problema es que, a cambio, Estados Unidos ha logrado una masiva apertura del mercado agrícola de Perú y Colombia, sin que el gobierno haya considerado adecuadamente las graves distorsiones de la política interna estadounidense que otorga enormes subsidios a productores de lácteos, soja, algodón, maíz, azúcar, arroz, trigo, carnes, entre otros.

Los beneficios del ATPDEA han sido importantes para el incremento de la exportación de los productos agrarios que en el Perú ha favorecido a muy pocas empresas costeñas de agroexportación ubicadas en unas 80 mil hectáreas. Sin embargo, dichos beneficios no han tenido mayor efecto para el resto de los 2 millones de agricultores ubicados en 2,6 millones de hectáreas en costa, sierra y selva. Estos pequeños agricultores se verán afectados por un TLC, que para ellos sólo significa la entrada al mercado interno de productos subsidiados que, inmediata o gradualmente, dejarán de pagar aranceles.

En efecto, desde la perspectiva del mercado interno, los contenidos más saltantes del capítulo sobre agricultura en el TLC, consisten en haber otorgado desgravación inmediata para las partidas que representan el 88.7% del comercio actual con EE.UU.¹⁷ Sólo 125 partidas arancelarias reciben plazos entre 10-17 años (oleaginosas, arroz, carne bovinos, cuartos traseros de pollo y maíz amarillo), aunque las cuotas otorgadas aumentan el impacto de corto plazo sobre estos productos.

También resulta muy grave haber aceptado la eliminación del sistema de banda de precios (sistema de franjas de precios) a mercancías agrícolas importadas de Estados Unidos¹⁸ Con ello se pierde un instrumento para reducir el efecto de las fluctuaciones de precios internacionales de los productos agrarios seleccionados sobre los precios internos, exponiendo a los productores nacionales y consumidores a una mayor incertidumbre en su rentabilidad.

-
16. El TLC consolida el acceso permanente con arancel cero para todos los productos incluidos en el ATPDEA y lo amplía a nuevas partidas (aceitunas, algodón en fibra, conservas de hortalizas y frutas). El 99.1% del valor actual de las agroexportaciones peruanas hacia EE.UU. (89.7% del total de partidas) ingresará libre de aranceles en forma inmediata¹⁸. Sólo un reducido número de partidas estará sujeto a plazos de desgravación largos, vinculadas a productos como carne de bovinos (15 años) y lácteos (17 años), aunque en la práctica esto tiene escasa importancia por tratarse de productos donde las posibilidades de exportar hacia EE.UU. son muy limitadas. (Véase: MINCETUR "Tratado de Libre Comercio Perú-EE.UU.: Instrumento de consulta ciudadana", Lima, marzo 2006).
17. Véase MINCETUR "Tratado de Libre Comercio Perú-EE.UU.: Instrumento de consulta ciudadana", Lima, marzo 2006, pp. 8-10.
18. Nota 2.a del Apéndice I del Capítulo II

Finalmente, los beneficios otorgados a Estados Unidos podrán ser reclamados por otros socios comerciales del Perú. Las condiciones dadas a Estados Unidos son mejores que las otorgadas a países con gran potencial de exportación de productos agrarios básicos, como los pertenecientes al MERCOSUR.¹⁹ Es decir, los países miembros del MERCOSUR, que tienen una gran participación en nuestras importaciones de trigo, lácteos y oleaginosas, pueden solicitar condiciones similares a las que el Perú ha otorgado a Estados Unidos.

Afecta el desarrollo sostenible de los recursos naturales

El hecho que las exportaciones de recursos naturales ingresen a los mercados de los países industrializados con aranceles muy reducidos y, en muchos casos, exentos de ellos, da lugar a pensar que su gestión no es tema de negociación en los TLC. Todo lo contrario. Hay una vinculación muy estrecha con su desarrollo sostenible, pues reafirman el modelo productivo primario exportador con un patrón de distribución del ingreso abismalmente desigual, informalidad y exclusión de la mayoría de la población, característicos de la mayoría de economías latinoamericanas.

Los TLC, a través de los capítulos de inversión extranjera, servicios, propiedad intelectual y medio ambiente tienen una vinculación muy estrecha en la gestión de los recursos naturales y consolidan dicho modelo de gestión al profundizar y consolidar las reformas de liberalización y desregulación de las actividades vinculadas a los recursos naturales que tuvieron lugar en los noventa. Estas reformas estimularon la inversión, la producción y la exportación de productos que determinaron su uso intensivo.

En el documento Santa Fe IV de fines del 2000 –que orienta la política estadounidense hacia la región– se señala que uno de los elementos geoestratégicos fundamentales para su seguridad nacional, radica en que los recursos naturales del hemisferio estén disponibles para satisfacer su demanda. Garantizar el libre flujo del comercio e inversiones en las actividades económicas vinculadas a dichos recursos, las rutas de acceso a los yacimientos de crudo y minerales, así como la provisión del potencial genético presente en la enorme biodiversidad existente en el Hemisferio Sur, especialmente en América latina, constituyen objetivos centrales en la estrategia de seguridad nacional de la mayoría de países industrializados.

En efecto, los TLC constituyen un medio uniforme que facilita el comercio y, en el ámbito de los recursos naturales, busca evitar todo tipo de restricciones a su

19. Esa amenaza se sustenta en los artículos del acuerdo establecido con el MERCOSUR, el cual incluye disposiciones que consideran la obligación de renegociar las condiciones de desgravación cuando las partes entiendan que se le ha otorgado un mejor tratamiento a terceros; y, el compromiso de otorgar compensaciones económicas a los exportadores de la parte perjudicada si es que no se llega a un acuerdo satisfactorio en la renegociación.

acceso y promover la participación de las empresas transnacionales en todas las fases del proceso productivo de las industrias extractivas, independientemente de su condición de estatales o extranjeras. Por eso se exige que los países otorguen trato nacional a los proveedores estadounidenses en las compras que realizan las empresas estatales, especialmente las petroleras, que aún mantienen algunos países latinoamericanos. Además, buscan apuntalar todo tipo de garantías y licencias otorgadas a las inversiones lo cual restringe la participación del estado en la definición de políticas sectoriales, así como en sus facultades de regulación, en momentos en que éstas son requeridas crecientemente.

No se garantiza una menor presión sobre el medio ambiente

En el capítulo sobre medio ambiente del TLC, no se establecen compromisos explícitos con respecto a la elevación de las normas ambientales ni se establece una armonización jurídica de sus normas ambientales. Sin embargo, se comprometen a no atraer inversiones mediante regulaciones ambientales más laxas que las existentes en la regulación nacional.

En ninguno de los tratados firmados por países latinoamericanos con Estados Unidos se establecen medidas para la conservación de los recursos naturales, como los métodos agrícolas, la conservación y uso del agua, la protección y aprovechamiento del suelo o la administración de los recursos energéticos.²⁰

Asimismo, el cumplimiento de las normas ambientales se limita a exhortaciones que no tienen carácter vinculante. Las causas de estas insuficiencias se deben, en parte, a la poca experiencia internacional en este terreno, y a lo complejo de las negociaciones. La ausencia de una organización supranacional que atienda lo relativo a la materia ha determinado que las políticas conservacionistas descansen, en muchos casos, en los mecanismos comerciales para la aplicación de la ley. El régimen de resolución de controversias previsto en el ámbito del medio ambiente no puede atender lo que se refiere al manejo insostenible de los recursos naturales, pues no hay una normativa específica para ello. (Shatan, 1997).

Las asimetrías jurídicas de la negociación

Para el Perú y los países andinos será un Tratado Internacional.

Para Estados Unidos será sólo un acuerdo

Para los países andinos regirá un Tratado –que tiene autoridad superior a cualquier ley interna, actual o futura–, mientras que para Estados Unidos sólo se trata

20. La política ambiental de Estados Unidos ocupa el lugar 51 de 142 países registrados en el Índice de Sustentabilidad Ambiental, hecho que permite inferir la orientación de la posición del país en este ámbito.

de un "acuerdo", que no tiene rango superior a su legislación interna. Esto significa que ninguna normativa legal establecida en el TLC podrá modificar ley alguna de Estados Unidos. La ley de Implementación establece para Estados Unidos un blindaje contra cualquier posibilidad de que el texto del acuerdo (tratado para los andinos) pueda modificar aspectos de su legislación federal, estatal o municipal. En el Perú, en cambio, los principios establecidos en la Constitución permiten inferir que los tratados internacionales debidamente aprobados por el Congreso, tiene desde su promulgación, autoridad superior a las leyes.

Prevalece una definición disímil en la definición de territorio para Perú y Estados Unidos

En el TLC acordados por países latinoamericanos con Estados Unidos, las definiciones sobre territorio que rigen para ambos países no es la misma. En el TLC la definición de territorio para Perú abarca el territorio continental, las islas, los espacios marítimos y el espacio aéreo que los cubre, en los que ejerce soberanía y jurisdicción o derechos de soberanía de acuerdo con su legislación interna y el derecho internacional.

En cambio, para Estados Unidos abarca el territorio de aduanas de Estados Unidos que comprende los 50 estados, el Distrito de Columbia y Puerto Rico; las zonas de comercio exterior ubicadas en los Estados Unidos y Puerto Rico; y a toda área más allá del mar territorial de Estados Unidos dentro del cual, de acuerdo con la legislación internacional e interna, Estados Unidos puede ejercer sus derechos con respecto al lecho y subsuelo marinos y sus recursos naturales.

Es decir, Estados Unidos deja por fuera su espacio aéreo y su mar territorial. Este texto es semejante en los TLC firmados con otros países latinoamericanos. Nuevamente, aparece una asimetría jurídica importante en el texto.

Estados Unidos puede dejar de aplicar los términos del tratado por razones de seguridad e impone la adhesión a convenios que no responden a los intereses de los países andinos.

Estados Unidos se reserva el derecho de invocar razones de seguridad para dejar de aplicar los términos del tratado en cualquier momento. Es decir, de nada serviría, en ese caso, el ingreso libre de aranceles de productos peruanos al mercado estadounidense si, por razones de seguridad, éste instrumentara medidas paraarancelarias y de otro tipo que incrementen su costo y dificulten su ingreso.

Por otra parte, en el capítulo de propiedad intelectual Estados Unidos exige – en general, a todos los países con los que suscribe TLCs– la adhesión a diez convenios internacionales como condición para la firma. En algunos casos, éstos presentan ciertos aspectos incompatibles con nuestra legislación, o con la normativa andina, lo que explica que en muchos casos algunos países andinos no se hayan adherido o no lo hayan ratificado.

Las características de la negociación

Falta de participación de la sociedad

La experiencia de los TLC suscritos hasta el momento por países latinoamericanos con Estados Unidos demuestra que el margen para alterar los aspectos centrales del mismo es inexistente. Los contenidos básicos establecidos por aquel país son prácticamente inalterables y podrían suscribirse sin el trámite de una negociación.

Sin embargo, los gobiernos que negocian un TLC con Estados Unidos quieren mostrar que la sociedad participa activamente de las negociaciones y que hay transparencia en la información. Al menos en teoría, es lo que recomiendan crecientemente los organismos internacionales, especialmente el Banco Mundial. En el sitio en Internet del TLC Perú-Estados Unidos (www.tlcperu-eeuu.gob.pe), aparecen acreditadas en la sala adjunta un total de 113 instituciones (universidades, asociaciones y fundaciones, centros de investigación, colegios profesionales, gobiernos regionales, sindicatos). Esto sería positivo si hubiera una participación efectiva. Pero no es así. La información es mediatizada por los gobiernos.

Las organizaciones de la sociedad civil (no empresarial) han tenido muy limitada influencia en el proceso de negociación del TLC. Al contrario de lo que ocurre en el Perú, la aprobación del TLC con Centroamérica (CAFTA) por una diferencia de un voto, –luego de intervenciones directas e intensas gestiones con sectores opuestos al tratado del propio presidente Bush– puso en evidencia dos aspectos fundamentales. Primero, que sí existe voluntad política del gobierno de Estados Unidos para poner en marcha estos tratados: «Esta ley es algo más que una ley de comercio... es el compromiso de países amantes de la libertad para hacer avanzar hacia la paz y la prosperidad a través del hemisferio occidental».²¹ Segundo, que los sectores estadounidenses que se ven perjudicados con los TLC tienen una representación importante en el parlamento y una capacidad de hacerse escuchar que dista mucho de la que tienen quienes pierden con los mismos tratados en los países subdesarrollados.

Los países andinos carecen de una adecuada estrategia de negociación

Ésta se expresa en la ausencia de un plan alternativo. Según la ley de Transparencia y Acceso a la Información, las negociaciones de carácter internacional tienen carácter de «reservadas» porque su revelación perjudicaría los procesos negociadores. Sin embargo, de poco ha servido el hecho de ser reservadas puesto que los gobiernos, en general, se mostraron abierta e indubitablemente entusiasmados con este Tratado, ¿de qué sirvió que se mantuviera la negociación en reserva? En

21. Declaraciones del presidente Bush en la sede de la OEA, 21 de julio de 2005.

realidad, lo único que se reservó fue la información sobre los costos del TLC, sobre temas sensibles, y sobre los sectores que resultarían perdedores.

Además no hay parámetros que limiten ni lineamientos que orienten a los negociadores, a diferencia de Estados Unidos, que tiene sus objetivos claramente definidos por mandato de su Congreso en el *Trade Promotion Authority* (TPA). Esto da lugar a que Estados Unidos imponga exigencias sin que medie otra resistencia que la de los técnicos andinos, que interactúan con los sectores empresariales y productivos que apuran la firma por los beneficios que les representa (agroexportadores, productores textiles), y con aquellos que pueden hacer oír su voz y exigen compensaciones por los perjuicios que les ocasionará (agricultores tradicionales y la industria farmacéutica y de agroquímicos nacional).

Por otro lado, el debate sobre los costos del TLC es casi inexistente. Si bien es evidente que habrá un sector que será beneficiado con el tratado, se evita hablar de los costos. La generación de recursos para financiar el impacto sobre los sectores agrícolas tradicionales y el acceso a la salud, el costo social que tendrá la observancia de los derechos de propiedad intelectual sobre el sector informal, la pérdida de ingresos fiscales derivados de la liberalización a las importaciones norteamericanas, las compensaciones que deberán realizarse a los países del MERCOSUR por haber otorgado un trato más favorable a Estados Unidos en el capítulo agrícola, las posibilidades reales de crecimiento del sector textil, amenazados por la dura competencia con los textiles y confecciones chinas que desde enero de 2006 ingresan al mercado estadounidense libre de cuotas, entre muchos otros, son temas que deben ser debatidos con mayor profundidad.

Asimismo, tiende a producirse una distorsión y manipulación en la información. Decir en el Perú, por ejemplo, que “el ingreso preferencial y permanente de nuestros productos al mercado que más compra en el mundo tendrá un impacto benéfico masivo sobre el crecimiento y el bienestar general de la población en todos los rincones del país”²² no es exacta. “El vínculo entre la apertura comercial y el crecimiento económico no es inequívocamente positivo, ya que importa la forma y el contexto en el cual se lleva a cabo la apertura. La forma cómo se procesan los cambios al interior de las economías es clave para que el tejido productivo resulte reforzado y no destruido”²³ Tampoco es cierto que el vínculo entre mayores exportaciones y crecimiento sea automáticamente positivo. “Éste depende del tipo de exportaciones de que se trate y del potencial que éstas tengan para generar encadenamientos dinamizadores del resto de la estructura productiva.”²⁴

22. TLC: Nociones Clave, MINCETUR, Lima, marzo de 2005

23. *Ibíd* 23.

24. *Ibíd* 23.

Estados Unidos dispone de tácticas y de una estrategia conocidas

La táctica utilizada por Estados Unidos consiste en dejar los temas sensibles como propiedad intelectual y el agrícola para el final. Además, incluye algunos blancos falsos con los que se distrae la atención. Por ejemplo, se amenaza con incluir en el TLC medidas como las dobles patentes en medicamentos; el patentamiento a seres vivos, los métodos quirúrgicos y terapéuticos; o el ingreso libre de impuestos de ropa usada. Al final, la exclusión de estos aspectos son presentados como éxitos de la negociación.

El prolongado, extenuante y costoso proceso de negociación del TLC lo marcan los negociadores de Estados Unidos. Los métodos utilizados para dilatarlo en el caso de los países andinos, incluyeron el atraso en la presentación de contrapropuestas a los planteamientos andinos en los temas más sensibles, cambios de jefes en las mesas de negociación y ausencia de negociadores en algunas de ellas, sin que medie aviso alguno.

Tanto la estrategia utilizada por el gobierno peruano, como la del gobierno de Estados Unidos, permiten suponer que los contenidos básicos del TLC pudieron haberse acordado sin el trámite de una "negociación". Así lo señaló en su carta de renuncia, en diciembre de 2005, Luis Guillermo Restrepo Vélez, miembro del grupo técnico colombiano que representó al sector salud en la mesa de derechos de propiedad intelectual:

"Sería mucho más transparente decirle al país que el trabajo de 18 meses en las cuestiones relacionadas con propiedad intelectual y salud fracasó, que realmente nunca existió negociación y que para poder firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos, es necesario abandonar la estrategia de 'negociación por intereses', traspasar las 'líneas rojas' y aceptar unas disposiciones que eleven la protección a niveles similares o superiores a los de los tratados firmados por ese país con Chile y con los países centroamericanos (CAFTA). Eso tal vez nos hubiera ahorrado conflictos, tiempo y recursos. Que no se diga esto con claridad, me produce vergüenza ajena y dolor de patria."

Los procesos de integración y el poder de negociación en foros internacionales

La suscripción de TLC debilitan las acciones conjuntas en el ámbito multilateral de las negociaciones del comercio internacional. En efecto, fragmentan las coaliciones de los países subdesarrollados en foros como la Organización Mundial del Comercio (OMC), Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI) entre otros.

Asimismo han impactado negativamente en el proceso subregional de integración andino al haberse producido una escisión política que tiene su expresión más clara en el retiro de Venezuela. Los lineamientos políticos que impulsan actual-

mente los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador presentan denominadores comunes, que se erigen como una línea divisoria con relación a los de Perú y Colombia.

El TLC ha servido de catalizador a las diferentes concepciones de inserción internacional de los países andinos y ha tenido como primera víctima a la Comunidad Andina, pues Bolivia y Ecuador intentan un acercamiento al MERCOSUR, básicamente por razones políticas.

Además, Perú y Colombia presionaron por modificar algunos aspectos de la normativa subregional, cediendo a las exigencias estadounidense. Colombia acordó el TLC desacatando un fallo del Tribunal Andino de Justicia que considera que otorgar derechos exclusivos y protección de cinco años a los datos de prueba, contraviene la legislación andina sobre propiedad intelectual. Dichos principios están incluidos en el Decreto 2085 que el gobierno colombiano tuvo que aceptar en septiembre de 2002, presionado por Estados Unidos para acceder al Plan Colombia. Ninguno de los otros países andinos cuenta en su legislación con esta disposición, pero los que suscriban el TLC deberán incorporarla, tal como lo hizo Colombia.

El fallo en el Tribunal se produjo después que Perú acordó el TLC con Estados Unidos, pero la existencia del mismo, produjo incompatibilidades entre los instrumentos jurídicos de la Comunidad Andina y el tratado firmado con Estados Unidos.²⁵ Para solucionar el impasse, fue necesario modificar el artículo 266 de la Decisión Andina 486, que hace referencia a los datos de prueba. Sin embargo, el 6 de abril, Colombia, Ecuador y Perú lograron modificar dicha legislación²⁶ debido a la ausencia de Venezuela (que había anticipado que no podría participar de la Comisión en esa fecha) y la imposibilidad de Bolivia de ejercer su derecho a voto, debido a un retraso en el pago de su cuota en el Tribunal Andino de Justicia.

Tampoco se ha respetado la Decisión 598 sobre política exterior que establece que, en sus negociaciones con terceros, los países andinos deben preservar el ordenamiento jurídico andino; tomar en cuenta las sensibilidades comerciales de sus socios subregionales en las ofertas de liberación comercial; e intercambiar información durante las negociaciones en un marco de transparencia y solidaridad. El gobierno boliviano considera que el nivel de apertura para las oleaginosas provenientes de Estados Unidos, acordado por Colombia, tendrá un impacto devastador sobre su economía. De los 460 millones de dólares exportados a la CAN en 2005, el 80 por ciento significó derivados de soja y de girasol (tortas y harinas, aceites crudos y refinados).

25. El fallo afectó también al Perú, pues impedía aplicar las normas establecidas en el TLC para los datos de prueba. Si se hubieran aplicado (luego la ratificación por los Congresos) los laboratorios nacionales podrían haber presentado demandas contra el Estado por contravenir un fallo del Tribunal Andino de Justicia. Si no se modificaba esa normativa andina, no se hubiera podido instrumentar el TLC firmado por Perú, salvo que se decidiera el retiro de la CAN.

26. El artículo fue modificado mediante la Decisión 632 de la CAN.

Durante el proceso de negociación, el gobierno estadounidense exigió que los beneficios arancelarios que le otorgan los países andinos en el marco del TLC no fueran extendidas a Venezuela. El Acuerdo de Cartagena establece que si alguno de los países miembros concede beneficios o trato preferencial a otro u otros fuera del bloque subregional en el marco de alguna negociación comercial, éstos deben ser extendidos a los demás socios.

Según un estudio realizado por encargo de la Comunidad Andina de Naciones (2004), la vigencia del TLC con Estados Unidos pondría en riesgo 56 por ciento del comercio subregional andino.²⁷

Por otro lado, el trato “nacional” y de “nación más favorecida” a las inversiones de Estados Unidos, anula posibilidades de tratamiento preferencial a proyectos andinos. Según lo establece el artículo sobre trato de nación más favorecida del capítulo sobre inversiones, los países concederán a los inversionistas e inversiones cubiertas de Estados Unidos (y viceversa) un trato no menos favorable que el que los países andinos concedan a otros en el futuro. Con esta medida se elimina la posibilidad que los gobiernos otorguen un tratamiento preferencial a empresas de capitales regionales que pudieran emprender proyectos que incorporen elementos de complementación y articulación productiva.

El camino de sumar tratados de libre comercio con países latinoamericanos dispuestos a aceptar los temas de interés del gobierno de Estados Unidos –que en el ámbito de las negociaciones multilaterales de la OMC rechazan– así como a colaborar con su objetivo político en construcción del ALCA, representa una cuña para el proyecto de construcción de un espacio político y económico de integración en América del Sur, luego de la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en Cusco, Perú, en diciembre de 2004.

La firma por separado de TLC de países industrializados con países latinoamericanos le ha restado capacidad negociadora a la región. Sin presión conjunta, es imposible que Estados Unidos incluya temas como los subsidios agrícolas, la legislación antidumping, entre otros. Por el contrario, impondrá los temas que son de interés de las grandes corporaciones como la profundización del ámbito de aplicación de los aspectos de propiedad intelectual establecidos multilateralmente en

27. La información sobre la que se basan estas afirmaciones corresponde al período comprendido entre 1996-2003, teniendo como fuente el Sistema Subregional de Información Estadística de la Secretaría General de la CAN. Este análisis tenía por finalidad analizar el grado de sensibilidad del comercio intrasubregional andino frente a una liberación comercial con EEUU. Considera como base de análisis al conjunto de los cinco países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y las implicaciones en el comercio comunitario de una liberación comercial, partiendo de la estructura arancelaria vigente, los flujos comerciales andinos, su composición, participación y dinámica respecto del mundo y de Estados Unidos a fin de determinar el nivel de sensibilidad del comercio de la CAN con respecto a la apertura del mercado andino.

los ADPIC, la desregulación y liberalización del sector servicios, compras gubernamentales y el otorgamiento de toda clase de garantías e incentivos ilimitados a la inversión extranjera.

El principal objetivo, establecido por los presidentes, de la CSN es afirmar a la región como un factor diferenciado y dinámico a través de la coordinación y concertación política. Los TLC dificultan su utilización como instrumento de coordinación política en la esfera de las relaciones económicas y políticas internacionales.

Los países sudamericanos requieren tener un piso de lineamientos comunes de negociación. Los límites al movimiento de los capitales financieros; la definición de algunos estándares para atraer inversión extranjera y no aceptar la eliminación de requisitos de desempeño; el establecimiento de reglas con fuerza jurídica obligatoria para acceso a recursos genéticos y conocimientos tradicionales; la suscripción de la Convención sobre Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de las Naciones de UNESCO; no permitir que los servicios sean negociados con listas negativas, son algunos de ellos.

El marco político para consolidar los procesos de integración debe tener como premisas que la integración es el único camino que tienen los países sudamericanos para lograr una mejor inserción en la economía internacional; que es necesario estimular la acción promotora del estado y romper con la lógica del mercado como único asignador de recursos, y que las transformaciones productivas y asignación de recursos no deben ser sólo resultados del comercio internacional. La generación de empleo debe ser el eje rector.

Conclusiones

1) El espacio para incidir de manera democrática en el contenido de los TLC es casi inexistente, lo cual podría dar lugar a que éstos sean percibidos como algo impuesto y no el resultado de un ejercicio democrático. Esta forma de actuar erosiona el sentido de pertenencia, que podría afectar, en el futuro, la propia sostenibilidad del tratado.

2) Las políticas económicas de liberalización y desregulación económica, así como de disminución del rol del estado que se generalizó en los países subdesarrollados en la década de los noventa y en particular, en América latina en el marco del Consenso de Washington, fueron funcionales al proceso de concentración global del poder corporativo en casi todos los sectores económicos. El valor mundial de las fusiones y adquisiciones corporativas se incrementó entre 1990 y 2000 en más de siete veces.²⁸ Las ventas combinadas de las 500 mayores corporaciones

28. De las 100 economías más grandes del mundo, 51 son corporaciones y 49 son países. Una comparación de las ventas corporativas y de los PBI de los países revela que General Motors es más grande que Dinamarca, Wall-Mart es más grande que Noruega y General Electric mayor que Portugal.

mundiales fueron equivalentes a 47% del PBI en todo el mundo, pero colectivamente dieron empleo a sólo 1,59% de la fuerza de trabajo mundial. La mayoría, no son importantes generadoras de empleo.²⁹

Las corporaciones se han convertido en verdaderos poderes económicos y políticos. De ahí que los estado-nación, especialmente los subdesarrollados, tienen cada vez menos poder para conducir la economía e inclusive la política en sus territorios. Los TLC buscan consolidar estas políticas haciendo permanentes las reformas de los noventa en un tratado internacional. En este contexto, ¿es lo más conveniente “guantanamoizar” este modelo de política económica convirtiéndola en un tratado internacional “sí o sí” y cerrarnos las puertas e intentar transcurrir por otros caminos, aunque hoy, es cierto, aún no se vislumbran con claridad?

3) Prevalece un reconocimiento generalizado de que los resultados de las políticas económicas implantadas en los noventa –que los TLC intentan profundizar y consolidar– no fueron satisfactorios. Garay³⁰ sintetiza el pensamiento de quienes cuestionan estos acuerdos. Si bien el análisis lo realiza para su país, Colombia, éste es válido para la región. Sostiene que el modelo de desarrollo neoliberal ha conducido a una desindustrialización y desagrarización de la economía colombiana, acompañadas de una terciarización temprana y perversa, donde la captura de rentas ha desplazado a la producción como fuente de acumulación. Este proceso explica el empobrecimiento general de la nación, aumento de la exclusión social y pérdida (fuga vía migraciones) de capital humano o desutilización del mismo (desempleo). Por eso, éste tipo de Tratados conduce a consolidar una especialización perversa de la economía asociada al aprovechamiento intensivo de sus recursos naturales y, acaso, de la mano de obra barata, como ha ocurrido en México y buena parte de Centroamérica y el Caribe. Por ello, crecientemente se considera que América Latina necesita crear una “nueva agenda de reformas que desestime los programas neoliberales y apueste a políticas económicas con mayor equilibrio entre los mercados y el Estado”.³¹ En ese sentido, los TLC constituyen un instrumento vetusto de articulación al sistema económico internacional.

4) Los países andinos deberían privilegiar el desarrollo del mercado interno y no cifrar todas sus expectativas en las exportaciones. Es errado sostener, como lo hace el gobierno, que al poseer el Perú una economía pequeña, su desarrollo sostenido depende del acceso de sus exportaciones a mercados cada vez más amplios. “El Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos ofrece la oportuni-

29. «Los 500 globales de *Fortune*» (*Fortune*, 23/7/01) citado en Concentración del poder corporativo: la agenda olvidada Globalización, diario *La Jornada*, México D.F., 26 de diciembre de 2001.

30. Citado por Pulecio, Jorge, “El ALCA en la perspectiva de Colombia”, Estudios sobre el ALCA, Friedrich Ebert Stiftung, N.3, Santiago, noviembre de 2002.

31. “Desarrollo productivo en economías abiertas”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2004.

dad de vender nuestros productos a un mercado con un poder de compra 180 veces mayor que el peruano”³². Esta visión le resta dimensión al mercado interno.

Al respecto, y en referencia al TLC Schuldt (2005) sostiene que ningún país ha salido del subdesarrollo solamente abriendo sus mercados.

“Primero, desarrollan el mercado interno y luego van hacia afuera. Aquí, lo que argumentan los economistas ortodoxos es que el mercado interno es muy pequeño y hay que exportar. Inmediatamente dicen que para exportar hay que flexibilizar el mercado de trabajo, lo que en otras palabras quiere decir bajar los sueldos reales y comprimir más el mercado interno, entonces se convierte en un círculo perverso. (...) El sistema de mercado, tal como está construido en el Perú no brinda una igualdad de oportunidades. El que más tiene, siempre tendrá más. Esa es la gran tragedia. El sistema de mercado, eso es lo que no enseñan en las universidades, lo único que hace es reproducir la distribución de ingresos existente (...) Lo que pasa es que los economistas ortodoxos han dominado el discurso en el Perú y nos han vendido una serie de mitos y falacias. Lo que tenemos que hacer es repensar una estrategia de desarrollo, de lo contrario nos caeremos al vacío (...) Esta se debe trabajar directamente desde las bases, con las organizaciones populares, las PYMES y la burguesía nacional que es poca.”³³

De opinión similar es Ha-Joon Chang,³⁴ de la Universidad de Cambridge, quien sostiene que América latina y otros países en desarrollo deben abandonar las políticas neoliberales, si en realidad desean crecer. Asia oriental y los países desarrollados actuales, antes de empujar a sus industrias a las exportaciones, las protegieron y subsidiaron fuertemente.

“Actualmente el neoliberalismo es malo para el crecimiento – como también para otras cosas, como la igualdad– especialmente en los países en desarrollo. Lo que América Latina necesita es una mezcla cuidadosa entre protección, subsidios y promoción de las exportaciones, y no políticas neoliberales de libre comercio y desregulación. (...) Mi libro³⁵ demuestra que esto es, en efecto, lo que la mayoría de países que actualmente son ricos usaron para desarrollarse, desde Gran Bretaña, en el siglo XVIII, hasta Corea y Taiwán a fines del siglo XX.”³⁶

32. “TLC: Nociones clave, MINCETUR, marzo de 2005.

33. Entrevista a Jürgen Schuldt publicada en el diario La República de Lima, 7 de noviembre de 2004, a propósito de la presentación de su libro “Bonanza macroeconómica y malestar macroeconómico”, Universidad del Pacífico, Lima, 2004.

34. Profesor de la Facultad de Economía y Política y Subdirector de Estudios de Desarrollo de la Universidad de Cambridge.

35. *Kicking away the ladder: Development Strategy in a historical perspective*, 2002.

36. Entrevista publicada en “Punto de Equilibrio” Año 13 Número: 85, abril/junio d 2004, Universidad del Pacífico.

5) Los argumentos expuestos a lo largo de esta presentación permiten afirmar que no es posible “negociar bien” un TLC con Estados Unidos. La diferencia tan ajustada en la Cámara de Representantes de Estados Unidos (219 contra 217) para ratificar el TLC con Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-RD) es una señal que elimina definitivamente los resquicios de negociación que este tratado podría tener, para convertirse en simple acatamiento de las exigencias estadounidense. Para el Premio Nóbel de Economía, éstos son acuerdos de una sola vía, pues todo el poder lo concentra Estados Unidos y lo utiliza en beneficio de las corporaciones que representa. Stiglitz sostiene que si bien hay razones importantes para apoyar la liberalización del comercio, la forma como Estados Unidos y el FMI la impulsan es contraproducente. La liberalización comercial no ha propiciado que los recursos se trasladen de sectores ineficientes –que han gozado de protección gubernamental– a sectores exportadores más eficientes. Más bien, ha destruido plazas laborales antes de la creación de otras. Por otro lado, los programas de ajuste estructural del FMI hacen casi imposible crear empleos, pues usualmente vienen acompañados de altas tasas de interés, con el fin de contener la inflación. Lo que ocurre, finalmente, es que la liberalización comercial, en vez de trasladar a trabajadores de empleos poco productivos a otros de alta productividad, los lleva de empleos poco productivos al desempleo. O a la informalidad. Y a la pobreza.³⁷

6) Es indudable la importancia que tiene el mercado norteamericano para nuestros países. El problema es el costo que estamos dispuestos a pagar por ello. En un futuro no muy lejano, en la medida que otros países subdesarrollados suscriban TLC con países industrializados, los países andinos iremos perdiendo las preferencias arancelarias que hemos negociado a cambio de aceptar un cuerpo de normas legales que determinan una estrategia de desarrollo que en su esencia es favorable y funcional a las grandes corporaciones. Tal como señala la CEPAL, la estrategia de suscribir acuerdos comerciales de carácter bilateral ante los escasos avances de la ronda multilateral de comercio en la OMC

“puede dar frutos a corto plazo, sobre todo para aquellos países que se adelantan al resto en la obtención de preferencias comerciales. Pero estas preferencias desaparecen paulatinamente con el aumento de estos acuerdos (...) En el largo plazo hay dos elementos que permanecen: a) un aumento considerable de los costos administrativos del comercio, que en algunos casos puede ser superior a la reducción de aranceles; y b) avances sustanciales en la agenda de los países desarrollados (propiedad intelectual, inversión extranjera, compras gubernamentales y servicios), sin ninguna concesión en temas agrícolas.”³⁸

37. Tomado de Ruiz Caro, Ariela “TLC: Mejor no tenerlo que lograr un mal acuerdo”, publicado en *La República*, 18 de febrero de 2005.

38. *Ibíd* 37

7) Los TLC buscan consolidar un modelo económico que potencia la concentración de la riqueza y la inequidad en la distribución del ingreso a nivel nacional y global y fortalecen a las grandes empresas locales y transnacionales. Por eso, como señala Juan Somavía, director de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es necesario el cambio de políticas en la región. Éstas deben emerger de los sectores público y privado locales, donde el eje esté colocado en el aprendizaje permanente, en la transferencia de habilidades y competencias, así como educación y formación para nuevos espacios de trabajo, especialmente en las pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, sostiene, “por mucho que hagamos lo que corresponde en casa, una globalización con reglas de juego injustas y resultados desequilibrados nos cierra puertas cuando las economías se abren. Se trata de un modelo fundado en la desigualdad de oportunidades para los más débiles, sean éstos personas, empresas o países. Por eso es insensato seguir las mismas políticas y esperar resultados diferentes.”³⁹

8) La historia de las relaciones internacionales demuestra que los cambios en las relaciones de poder se producen bajo presión. Para un país pequeño, ello sólo es posible si construye alianzas. Por eso, no tiene ningún asidero que los gobiernos de Perú, Colombia y de aquellos cuyos gobiernos abandonaron el G-21 dijeran que continuarían alzando su voz contra los subsidios agrícolas y exigiendo términos más equitativos en las relaciones comerciales internacionales en cuanto foro existe. De la misma manera, los lineamientos y normativas que regirán los TLC, cuya agregación irá configurando el modelo de ALCA al que aspira Estados Unidos, definirán los patrones de desarrollo económico y de inserción en la economía mundial de los países latinoamericanos y caribeños en las próximas décadas. Al haberse negociado individualmente, los países han tenido que ceder en aspectos fundamentales no sólo en el manejo de su política económica, sino que han debilitado el ámbito multilateral de las negociaciones. Desde que existe memoria histórica, el poder impone su dominio para que los tratos sean individuales. Un siglo antes del nacimiento de Cristo, Tácito explicó este hecho con excepcional sencillez: “mientras vayan separados, serán vencidos juntos”.

39. “Hay déficit de trabajo decente”, publicado en diario *Clarín*, Buenos Aires, 21 de septiembre de 2004.

