

Libre Comercio en las Américas

Editado por Juan Carlos Hidalgo

Libre Comercio en las Américas

Editado por Juan Carlos Hidalgo

ISBN 1-905041-11-X

Publicado por

International Policy Network, Reino Unido

www.policynetwork.net

Fundación Atlas 1853, Argentina

www.atlas.org.ar

Instituto Ecuatoriano de Economía Política, Ecuador

www.ieep.org.ec

Instituto de Libre Empresa, Perú

www.ileperu.org

CEDICE, Venezuela

www.cedice.org.ve

CEPPRO, Paraguay

www.ceppro.org.py

Círculo Liberal, Uruguay

www.circuloliberal.org

Instituto Libertad y Progreso, Colombia

www.ilyp.net

Instituto Liberdade, Brasil

www.il-rs.com.br

INLAP, Costa Rica

www.inlap.org

Asociación de Consumidores Libres, Costa Rica

www.consumidoreslibres.org

Fundacion Libertad, Panamá

www.fundacionlibertad.org.pa

Diseñado e impreso en Latin 725 por Macguru Ltd

info@macguru.org.uk

Carátula diseñado por Sarah Hyndman

Impreso en Argentina por La Imprenta Wingord

imprentawingord@wingord.com.ar

© 2005 de secciones individuales retenidas por sus colaboradores

Todos los derechos reservados. Sin perjuicio de los derechos reservados de propiedad intelectual ninguna parte de esta publicación podrá ser reproducida, almacenada o incorporada a un sistema de recuperación, ni transmitida, de ninguna forma ni por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado o de otro modo) sin el consentimiento previo por escrito tanto del propietario del derecho de propiedad intelectual como de los editores de este libro.

International Policy Network

International Policy Network (IPN) es una organización caritativa en el Reino Unido, y una organización sin fines de lucro (501 c3) en Estados Unidos. Es una organización no gubernamental, educativa y no partidaria que depende de donaciones de individuos, fundaciones y empresas para llevar adelante su trabajo. No acepta dinero de gobiernos.

IPN busca fortalecer a los individuos y promover el respeto por la gente y la propiedad para eliminar la pobreza, mejorar la salud humana y proteger el medio ambiente. IPN promueve el entendimiento público acerca de la importancia de esta visión para todos.

IPN pretende lograr su visión promoviendo el rol de las instituciones de mercado en algunos debates clave de políticas internacionales: desarrollo sustentable, salud, y globalización y comercio. IPN trabaja con académicos, centros de estudio, periodistas y responsables de políticas en todos los continentes.

Contenido

Introducción <i>Juan Carlos Hidalgo</i>	7
El Derechos Humano de los Consumidores a la Libertad Económica <i>Juan Ricardo Fernández Ramírez</i>	9
¿Es el Mercosur un Camino al Libre Comercio en las Américas? <i>Gustavo Lazzari y Martín Simonetta</i>	16
Brasil: De la Substitución de Importaciones al siglo XXI: ¿Qué queda por hacer? <i>Claudio Djissey Shikida</i>	21
Colombia: La incesante búsqueda de una identidad comercial <i>Andrés Mejía-Vergnaud</i>	26
El Ecuador no puede prosperar con un Estado de Derecho débil <i>Enrique Ampuero Pareja</i>	33
Del libre comercio unilateral al TLC Perú-Estados Unidos: ¿Coherencia o desenlace político? <i>José Luis Tapia Rocha</i>	37
TLC con Estados Unidos: Oportunidad de Oro para Centroamérica <i>Juan Carlos Hidalgo</i>	46
El impacto del TLCAN en el campo mexicano <i>Roberto Salinas-León y Adolfo Gutiérrez Chávez</i>	50

Biografías

Enrique Ampuero Pareja obtuvo su grado de Ingeniero Agrónomo en la Universidad de Guayaquil, la Maestría en el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas en Costa Rica y su Doctorado en la Universidad de Florida. Ha sido profesor de varias universidades de Ecuador y profesor visitante en Cornell University. Autor de varias publicaciones científicas y artículos en revistas y periódicos. Es miembro fundador y actualmente Director de Programas del Instituto Ecuatoriano de Economía Política. Ha tenido una fructífera carrera en el sector agrícola, primero como investigador y Director General del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, INIAP. Se desempeñó como Especialista de Proyectos en el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington D.C., y luego como Consultor Internacional.

Claudio Djissey Shikida es investigador asociado en el Instituto Liberdade de Brasil. Obtuvo su doctorado en el 2003 y se integró al IBMEC Minas Gerais ese mismo año. Sus principales intereses son la Teoría de Opción Pública (Public Choice), La Nueva Economía Institucional, la Economía de Conflicto, y la Macroeconomía. Su página personal es www.cdshikida.org y su web blog es <http://www.degustibusblog.net>. Ha sido un miembro activo del CEAAE (Centro de Economía Aplicada e Estrategia Empresarial – <http://www.ceae.ibmecmg.br>) en el IBMEC desde el 2004, donde se pueden encontrar sus trabajos más recientes.

Juan Ricardo Fernández es presidente de la Asociación de Consumidores Libres de Costa Rica. Anteriormente laboró como consultor privado en áreas de evaluación de proyectos y finanzas. Fernández también cuenta con una amplia carrera docente en diversas universidades privadas costarricenses. Sus artículos en materia de comercio internacional y

economía han sido publicados en periódicos nacionales e internacionales. Fernández es economista y cuenta con un MBA con énfasis en finanzas de la Universidad Interamericana de Puerto Rico. Actualmente es candidato a Master en Economía de la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala y Boston University de Estados Unidos.

Adolfo Gutiérrez Chávez es director de Análisis Económico y Financiero de la Unidad de Comunicación Social de la Secretaría de Hacienda en la Ciudad de México. Estudió Economía en la Universidad Panamericana, y más adelante realizó estudios en Procesos de Mercado en la Universidad Francisco Marroquín en Guatemala. Gutiérrez trabajó como analista económico en el Banco Nacional de Comercio Exterior, y más tarde fue consejero en materia económica para el área de Noticias de TV Azteca. Ha sido invitado a colaborar en varios periódicos, revistas e institutos como *El Economista*, *Vértigo*, *Nexos*, Cato Institute, y el Centro de Estudios Estratégicos Nacionales (CEEN).

Además, estuvo a cargo de los proyectos: *El Día de Libertad Fiscal en México*, un estudio de incidencia impositiva y *The Azteca Weekly Report*, un boletín de análisis económico. Fue productor de un proyecto televisivo sobre bonos educativos para la Friedman Foundation. En el 2003 fue director de Análisis Económico en la Coordinación de Derechos de Propiedad de Sedesol para el proyecto especial relacionado con informalidad y derechos de propiedad dirigido por Hernando de Soto. Es coeditor con Arturo Damm del libro *Las Reformas Estructurales que Necesita México* (Editorial CECSA 2005).

El artículo de Salinas y Gutiérrez es una recopilación de las opiniones editoriales de analistas de

Toditoeconomico.com entre los que se encuentran Ricardo Medina, Manuel Suárez Mier, Luis Pazos, Sergio Sarmiento, Isaac Katz, Paola Palma, Renato Blanco y Arturo Damm.

Juan Carlos Hidalgo es analista de políticas públicas en Costa Rica. Previamente laboró como director y conductor del programa radial “La Hora de la Libertad”, que se transmite a nivel nacional en ese país, y como editor de la página en español del Cato Institute, uno de los centros de políticas públicas más reconocidos en Washington, DC. Hidalgo es coeditor del libro *Salud y Medio Ambiente: Mitos y Realidades*, publicado por la International Policy Network en junio del 2005. Además, Hidalgo ha publicado docenas artículos en periódicos y revistas costarricenses, latinoamericanos y estadounidenses en asuntos relacionados al desarrollo económico, el medio ambiente y el libre comercio. Se graduó en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica en el 2001.

Gustavo D. Lazzari, es Director de Políticas Públicas de la Fundación Atlas. Licenciado en Economía (Universidad Católica Argentina). Desde 1993 es profesor titular de Economía Argentina y Mundial de la Escuela de Negocios de la Cámara Argentina de Comercio. Ha sido profesor de Economía en la Universidad de Buenos Aires (Facultad de Derecho), en la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas, en CEyCE (Rosario) y en la Universidad del Salvador. Académicamente ha sido asistente de investigación en ESEADE (Proyecto Políticas Públicas “Proyectos para una sociedad abierta” y en el Proyecto “En defensa de los más necesitados”). En 1992 el Centro de Economía Internacional y el PNUD – Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto premiaron su trabajo “El impacto de la PAC en las exportaciones agropecuarias argentinas”. Fue Director de Investigaciones de la Fundación Estudios Energéticos Latinoamericanos (FEEL). Actualmente es Director de Políticas Públicas de la Fundación Atlas y desde 1993 desarrolla actividad empresarial en la industria alimenticia.

Andrés Mejía-Vergnaud es Director Ejecutivo del Instituto Libertad y Progreso ILP en Bogotá, Colombia, de cuyo grupo de fundadores hace parte. Realizó estudios en las universidades Nacional y Del Valle

(Colombia), y actualmente realiza estudios en la Edinburgh Business School. Es autor del libro *Maestros de la Democracia Moderna* y coeditor del libro *El Sistema Parlamentario*. Ha sido conferencista invitado en universidades de Colombia y Estados Unidos. Ha participado como observador acreditado de reuniones ministeriales de la OMC y el ALCA, en asocio con International Policy Network.

Ha publicado artículos sobre teoría política y economía política en medios especializados como Society (Rutgers University), Foro de Derecho Mercantil, Debate Político, ISEE Economic Policy Series (Lindenwood University). Sus artículos breves sobre temas políticos han sido publicados en medios de Colombia, Estados Unidos, América Latina, Asia y Europa. Fue consultor editorial de La Nota Económica (Bogotá), y es miembro principal de la Junta Directiva de Afin S.A. Comisionista de Bolsa (Bogotá). Correo electrónico: andresmejiv@cable.net.co

Roberto Salinas es Licenciado en Economía Política, Historia y Filosofía del Hillsdale College, Michigan, Estados Unidos y cuenta con una Maestría y Doctorado en Filosofía y Teoría Política de Purdue University, Indiana, Estados Unidos. Fue Director General de Política Económica de TV Azteca de 1997 al 2004. Es representante Asociado de Economist Corporate Network en México y Presidente del Mexico Business Forum de Economist Conferences. Columnista semanal en *El Economista*.

Ha publicado más de 1.500 artículos de opinión en medios y revistas a nivel nacional e internacional, incluyendo *The Wall Street Journal*, *The Washington Times*, *The Journal of Commerce*, *The Dallas Morning News*, *Investor's Business Daily*, *Expansión*, *Nexos*, *International Economy*, *Barrons*, *Regulation*, entre otros. Es miembro de la Mont Pelerin Society. Ha testificado ante la Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos sobre temas relacionados al libre comercio y la política cambiaria en México. Ha dictado más de 750 conferencias y participado en foros sobre temas de política económica en varias regiones de México, Estados Unidos y el resto del mundo.

Martín Simonetta es Director Ejecutivo de la Fundación Atlas1853, situada en Buenos Aires, Argentina. Por su labor al frente de la misma ha sido

elegido como Joven Sobresaliente de la Argentina en el 2004 (The Outstanding Young Persons of Argentina-TOYP) por Junior Chamber of Commerce y recibió el premio "Animarse a Más" por parte de PepsiCo. En 1999 recibió el British Chevening Scholarship por parte del British Council, la Fundación Antorchas y la Embajada Británica en Argentina para desarrollar un proyecto de investigación sobre comercio internacional en Gran Bretaña. Actualmente es profesor de Economía Mundial en la Cámara Argentina de Comercio. Es licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador) y ha cursado una Maestría en Política Económica Internacional (Universidad de Belgrano).

José Luis Tapia Rocha es Presidente y Fundador del Instituto de Libre Empresa (ILE) en Lima, Perú. Economista graduado por la Universidad Ricardo Palma con estudios de posgrado en comercio internacional seguidos en Corea del Sur. Posee experiencia profesional por más de 10 años en el sector estatal y privado en temas de finanzas y comercio internacional. Actualmente se desempeña como catedrático en la Escuela de Administración de Negocios de la Universidad Privada San Juan Bautista. Fue asesor económico en el ex viceministerio de integración y negociaciones comerciales internacionales. Es coautor del libro *La salida o la solución de los problemas económicos y políticos del Perú* escrito por Alberto Mansueti. Actualmente escribe semanalmente artículos de opinión para el diario *La Primera* y lo ha hecho desde hace 4 años en otros diarios como *Expreso*, *Síntesis*, y *Gestión*. Ha sido conductor de programas liberales en radio y televisión desde el año 2003. E-mail: joseluis@ileperu.org

Introducción

Juan Carlos Hidalgo

A inicios del siglo XXI el debate intelectual entre la apertura comercial y el proteccionismo parece haber sido zanjado. Luego de décadas de experimentos en uno y otro sentido resulta bastante obvio que el libre comercio es uno de los mecanismos más efectivos para fomentar la riqueza y el desarrollo de los pueblos. Basta comparar los indicadores económicos y de desarrollo humano de los países abiertos al comercio con aquellos que han cerrado sus fronteras para constatar cómo el libre intercambio mejora en gran medida la calidad de vida de las personas.

Según el *Índice de Apertura Comercial* publicado en el 2001 por el Fraser Institute de Canadá, los habitantes de los 10 países más abiertos al comercio ganan en promedio 7 veces más que las personas que viven en las 10 naciones más proteccionistas del mundo. Además, el libre comercio ha impactado en mayor medida a los países chicos que han abierto sus fronteras a los bienes y servicios de otras latitudes: entre los 10 países más libres se encuentran naciones pequeñas que no hace mucho eran pobres, como Irlanda, Malasia y Singapur.

Sin embargo, el libre comercio no se trata de una cuestión de simples números, de tasas de crecimiento o aumento en las exportaciones. Sino del derecho fundamental de cada ser humano a intercambiar libremente el fruto de su labor con otros individuos a lo largo y ancho del planeta. En el primer ensayo de esta publicación, Juan Ricardo Fernández realiza una brillante defensa moral de la libertad económica y el derecho que tenemos todos los consumidores del planeta al libre intercambio.

Pero, si las ventajas de la liberalización comercial son tan obvias y su defensa moral tan contundente, ¿por qué ha sido entonces tan difícil que los países latinoamericanos aprovechen de lleno los beneficios que éste ofrece?

Recordemos que luego de la Segunda Guerra Mundial, y a instancias de la CEPAL, la mayoría de las naciones de la región implementaron un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones (ISI), el cual consistía básicamente en cerrarse al mundo y fomentar una industrialización “hacia adentro”. Para finales de los setenta, era obvio que la ISI había dejado un legado de esclerosis estatal, empresas poco competitivas e ineficientes, así como corrupción generalizada debido al matrimonio entre política y negocios subyacente en el modelo.

A partir de entonces, los enfoques de apertura comercial han variado de acuerdo a los distintos países. En el sur, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay optaron por la creación de un mercado con arancel externo común similar al implementado en Europa Occidental. Si bien el comercio entre estas naciones aumentó exponencialmente a partir de la entrada en vigencia del mercado común, el intercambio con otros países fuera del área se ha visto limitado por las barreras arancelarias externas. En este documento, Gustavo Lazzari y Martín Simonetta analizan desde la óptica argentina el impacto que el MERCOSUR ha tenido en las relaciones comerciales y políticas del Cono Sur.

Claudio Djissey Shikida repasa lo que significó para Brasil la implementación de la ISI a mediados del siglo pasado, y esboza algunas ideas sobre qué rumbo debe seguir su país para posicionarse como potencia económica en esta era de globalización, donde China se consolida cada vez más como un firme competidor en el mercado mundial.

En enfoque adoptado por los países andinos ha sido diferente. Si bien también se ha tratado de instaurar un mercado común similar al del Cono Sur, la política comercial andina ha dependido más de las voluntades de

los gobiernos de turno. Como explica Andrés Mejía-Vergnaud, a Colombia le ha tomado más de un siglo definir una identidad comercial propia, y es ahora, bajo el liderazgo del presidente Álvaro Uribe, que se apresta a ratificar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, a pesar de que la opinión pública se encuentra sumamente dividida en torno al tema. Algo similar ocurre en el Perú. José Luis Tapia Rocha repasa la política comercial de dicha nación, en donde se han intentado diversos modelos comerciales: apertura unilateral, búsqueda de un mercado común, y ahora, junto con las otras naciones vecinas, la firma de un TLC con los estadounidenses.

Todo esto nos lleva al tema de la gobernabilidad y la existencia de un Estado de Derecho. La apertura comercial unilateral – es decir, la que no es condicionada al desmantelamiento de las barreras comerciales en otros países – cuenta con beneficios propios, al brindarles a los consumidores la oportunidad de tener acceso a bienes y servicios baratos del exterior. Sin embargo, como consecuencia de la debilidad institucional y la ausencia de un Estado de Derecho, algunos países de la región han visto cómo apuestan a una apertura unilateral durante un gobierno simplemente para que el siguiente vuelva a instaurar trabas al comercio exterior. Enrique Ampuero Pareja explica la importancia que para el Ecuador tiene contar con instituciones sólidas y un verdadero Estado de Derecho.

Como lo muestran las naciones andinas, Estados Unidos ha irrumpido con fuerza en los últimos años en la escena comercial latinoamericana. Luego de un impasse de casi diez años tras la entrada en vigencia del TLCAN, los norteamericanos han iniciado un agresivo programa de negociaciones comerciales que ha dado como resultado un TLC con Chile, y otro con cinco naciones centroamericanas y la República Dominicana. Me corresponde detallar los beneficios que Centroamérica tendrá con la entrada en vigencia del acuerdo comercial con Estados Unidos. También, Roberto Salinas-León y Adolfo Gutiérrez Chávez desmienten uno por uno los ataques tendientes a culpar al TLCAN de la pobreza que aún persiste en mucho del campo mexicano.

La finalidad de este documento es hacer un repaso de los diferentes caminos recorridos en materia comercial, con el fin de que el lector saque sus propias conclusiones sobre cuál es el modelo comercial que más le conviene a nuestros países. Queda claro que debemos estar atentos a los cantos de sirena de aquellos que quieren ver el regreso de la autarquía y el proteccionismo. Esto es algo que los latinoamericanos no necesitamos ni merecemos.

Juan Carlos Hidalgo
San José, Costa Rica

El Derechos Humano de los Consumidores a la Libertad Económica

Juan Ricardo Fernández Ramírez
Asociación de Consumidores Libres, Costa Rica

Consumidores somos todos

Hay quienes defienden al hombre y la mujer en su condición de trabajador, pero olvidan su condición de consumidor. El número de trabajadores es menor a la cantidad de consumidores, y los primeros también son consumidores a los que se les debe sumar sus familias donde hay personas que no trabajan como: niños, estudiantes, pensionados, ancianos, enfermos, entre otros. Si sólo se busca proteger a los trabajadores, se está favoreciendo a una minoría; cuando se busca el bienestar de los consumidores, también se favorece a los trabajadores y a toda la población.

Las familias, al igual que las empresas, son células económicas que cumplen la doble función de productores y consumidores. Como productores en ellas hay quienes reciben una remuneración a cambio de una labor realizada. Entre el trabajo y el consumo hay una relación subordinada, esto significa simplemente que trabajamos para comer antes que comer para trabajar. El trabajo es el medio para llevar consumo a la familia. El bienestar de las familias se mide por la capacidad de consumo de las personas en el cual el trabajo y la producción son un medio y no un fin en si mismo.

Uno de los derechos humanos básicos que tiene todo consumidor, es el derecho a la libertad económica, en el cual su columna vertebral es la libertad de escoger. Esto implica que el mejor juez para determinar qué producto comprar, cantidad y calidad – además de cómo asignar su presupuesto – es el mismo consumidor. Nadie bajo ninguna circunstancia se puede arrogar es derecho. Quien lo haga, no sólo está usurpando un derecho, sino que está violentando un principio básico para vivir en armonía.

La Constitución Política de Costa Rica, en su artículo 33.

Establece que “*Toda persona es igual ante la ley...*” y en su artículo 46 “...Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección¹ y a un trato equitativo.”

Con fundamento en las anteriores normas constitucionales se podría cree que, así como hay personas (productores) que tienen el derecho a utilizar su propiedad para producir, vender, transportar y exportar, los consumidores deberíamos tener el derecho a utilizar nuestra propiedad² para comprar, almacenar, trocar e importar. Igualdad ante la ley.

Por otro lado, si hay personas (empresarios) que tienen derecho de participar irrestrictamente en cualquier mercado de bienes y servicios como oferentes, los consumidores tenemos el mismo derecho a participar en cualquier mercado como demandantes.

En línea con lo anterior, cualquier limitación a las importaciones como cuotas, impuestos, regulaciones excesivas, los subsidios a las exportaciones con dineros de los consumidores y la creación de monopolios fijados por ley constituyen una violación a los derechos de los consumidores.

En general, se podría afirmar que uno de los derechos más importantes del ser humano es el derecho a la libertad económica. Todas las personas estamos en la difícil tarea de agenciarnos la vida y proveer el mayor bienestar posible a nuestras familias. Toda limitación a ejercer ese derecho, anteponiendo los intereses de otros, afecta directamente nuestro bienestar. Para mantener el orden que corresponde, la producción debe estar al servicio de la sociedad y no al contrario, como muestra la realidad del país y de Latinoamérica.

El único propósito válido de la producción es el consumo

Cuando el hombre dejó de ser nómada y se asentó para vivir en sociedad se organizó para buscar la forma de satisfacer, de mejor manera, sus necesidades. En ese sentido, la especialización y el intercambio han jugado un papel fundamental. Para poder alcanzar mayores niveles de consumo era fundamental que unos se especializaran en la caza, mientras otros se dedicarían a la agricultura, otros a hacer abrigos, herramientas, defensa, etc.

Resulta obvio que mediante la especialización e intercambio, las personas podrían satisfacer mucho mejor sus necesidades de lo que sería si cada uno se dedicara a la producción de todos los productos requeridos para su consumo, o sea el autoabastecimiento³.

En línea con lo anterior, el objetivo fundamental de la economía es satisfacer las necesidades materiales de las personas, y éstas se alcanzan por medio del consumo. Una actividad es económicamente valiosa sólo en la medida en que sirve a satisfacer necesidades de la sociedad al menor costo posible.

El objetivo primordial de la producción no es generar empleo, sino satisfacer necesidades (al consumidor), de igual forma que el trabajo no es un fin en sí mismo. Por ejemplo, no hay creación de riqueza en emplear personas sólo para que tengan un ingreso. Si el gobierno contrata a personas para cavar huecos y luego tapparlos, no se está realizando ningún trabajo productivo, ya que no se satisface ninguna necesidad; lo que sucede es que se le está quitando dinero a unas personas (mediante impuestos) para dársela a otras, además de desperdiciar energía humana.

El proteccionismo (justificado por el empleo o por cualquier otro sofisma) desvía recursos de actividades más productivas a otras menos productivas, lo que incide en una menor capacidad de generar empleo a causa de un inferior desempeño económico, castigando a las familias en su doble condición de oferentes de trabajo y consumidores.

Cualquier interferencia en el libre intercambio voluntario entre vendedores (nacionales o extranjeros) y compradores hace que unos ganen a costa de otros.

Además, obstaculiza las señales (precios) de la economía para orientar los escasos recursos a las actividades económicamente más rentables, y evita sacar el mayor provecho de las ventajas comparativas entre los países

El crecimiento económico, la generación de empleo y la riqueza se sustentan en un proceso continuo de intercambios comerciales entre vendedores y compradores. Entre mayor sea la libertad de poder llevar a cabo transacciones voluntarias entre ellos, mayor será el beneficio para todos. La naturaleza del comercio muestra cómo un individuo intercambia dinero por un determinado bien sólo si considera a este bien o servicio más valioso que la cantidad de dinero que está dispuesto a pagar. De igual forma, el vendedor no se desprendería de su producto si no lo considerara menos valioso que la cantidad de dinero que está dispuesto a aceptar. En ese intercambio ambas partes ganan, ganancia tal que se revierte en mayor capacidad de compra para el consumidor (al menos mayor de lo que sería con cualquier grado intervención externa) aumentando la demanda e incentivando una mayor producción y el verdadero círculo virtuoso: consumo – producción – empleo y bienestar (consumo).

Lo anterior nos lleva a que mantener como derrotero el respeto de los derechos de los consumidores es compatible con una mayor generación de empleo, crecimiento económico y bienestar. No obstante, los enemigos de la libertad y los falsos empresarios nunca aceptarán respetar el derecho de los consumidores, y acudirán a la Casa Presidencial y al Congreso en busca del favor político, disfrazando sus intenciones con palabras de patriotismo, compasión por los pobres, defensa de empleos e incluso de los consumidores, pero sus metas son egocéntricas y mezquinas.

Los falsos empresarios

En una economía libre donde se respetan los derechos de los consumidores, los empresarios y productores se dedican a persuadir a los consumidores para que adquieran sus productos y servicios. Estos empresarios arriesgan su capital, y mediante promociones e innovaciones utilizan lo mejor de su capacidad para conquistar voluntariamente al mayor número de compradores.

La razón de ser de la empresa es precisamente satisfacer las necesidades del prójimo, buscando hacerlo cada vez mejor mediante servicio y calidad. El interés propio del empresario de obtener mayores ingresos es precisamente la fuerza que lo lleva a buscar ganarse el favor del consumidor. Los que identifican y satisfacen mejor las necesidades y expectativas de los consumidores son los que llegan a alcanzar mayor éxito económico.

En un ambiente competitivo, grandes y pequeños se ven en la necesidad de poner lo mejor de cada uno para competir. Esta es la fuerza que los obliga a reducir costos, evitar desperdicios, buscar formas más eficientes de producción, comercialización, innovación, y creatividad. Como algunos habrán notado, es en los países más competitivos donde constantemente se dan nuevos descubrimientos y surgen al mercado una cantidad impresionante de productos que continuamente buscan mejorar la calidad de vida de los consumidores. ¿Y por qué? Precisamente porque solo así obtienen sus ganancias honradamente.

Además de la competencia, la incertidumbre y el riesgo es parte medular del quehacer empresarial. Los empresarios se ven obligados a planificar, diversificar, investigar como cambian los gustos y preferencias de los consumidores, analizar lo que hace la competencia, arriesgar el capital en nuevas tecnologías o desarrollo de productos, en fin, a actuar en un ambiente cambiante y de incertidumbre.

De igual manera, todas las personas tenemos que vivir en un entorno incierto. Podemos perder el empleo en cualquier momento, justa o injustamente, tenemos que enfrentar un mercado laboral cada vez más competitivo, podemos tener en cualquier momento un accidente, que alguien nos robe, o bien hasta perder nuestro hogar por un siniestro. Lo anterior nos incentiva a hacer nuestro trabajo cada vez mejor, estudiar y prepararnos, aprender otros idiomas, ahorrar dinero para mitigar alguna emergencia, comprar pólizas de seguros, a tratar de hacer las cosas cada vez mejor y a asumir posiciones que limiten nuestra exposición a los riesgos de vivir en un ambiente incierto.

A pesar de lo anterior, hay quienes no comparten las reglas básicas de respeto a los derechos de los demás y tienen que acudir a sus influencias políticas para evitar

las molestias que implica generar ganancias satisfaciendo al prójimo y asumir los riesgos intrínsecos de la actividad económica en que voluntariamente decidieron dedicarse.

Ejemplo de lo anterior se da en los sectores que piden elevados aranceles, cuotas y todo tipo de inventos para evitar la competencia. Sin embargo, los casos más extremos son cuando se crean “empresas” mediante aprobación Legislativa. Estas empresas, como lo son la Corporación Arrocera Nacional⁴ y la Corporación Hortícola,⁵ son creadas para transferirles sumas multimillonarias (provenientes de los bolsillos de todos los consumidores), limitar la competencia del exterior y, además, delegar potestades exclusivamente del Estado a un mero ente público no estatal de interés marcadamente gremial.

Por otro lado tenemos una base empresarial que se ha desarrollado a la sombra de un exacerbado proteccionismo industrial promovido por el modelo de sustitución de importaciones⁶ que inició en los años sesenta y que a la fecha aún mantiene ciertos resabios. Al erguir los muros a la competencia del exterior,⁷ se les permitió a los empresarios vendernos productos a precios muchos mayores de lo que habría sido en libre competencia. Aquí, una vez más, la economía al revés: lo importante es producir y no satisfacer las necesidades (de consumo) de la sociedad al menor costo posible. ¿Se generó el empleo esperado? Sí, sobretudo en el sector público.

Los falsos empresarios que, como es costumbre, acuden a la fuerza del Estado (mediante leyes y decretos) para obligarnos a adquirir sus bienes – ya que de forma voluntaria les resulta difícil – buscan múltiples razones para justificar sus inmorales privilegios. Por lo general son abanderados del pequeño campesino y defensor de las pequeñas y medianas empresas, quienes al fin y al cabo son muy útiles como cascarón de proa para justificar sus prerrogativas. Sin embargo, son el pequeño campesino e industrial los que menos se ven beneficiados: de cierta forma el falso sentido de protección lo condena a mantenerse en actividades que los tienen empobrecidos.

En síntesis, se puede afirmar que, en el caso particular de Costa Rica, la protección a los bienes “sensibles”

perjudica a las familias más pobres en dos vías. Primero, reduce su capacidad de compra y genera problemas nutricionales a sus miembros. Segundo, la mayoría de los productores de estos bienes no poseen el conocimiento ni la tecnología adecuada para dejar de subsistir en la frontera agrícola. Más bien, sirven como cascarón de proa a los intereses de los grandes productores, al exigir a las autoridades protección para estos productos, aduciendo el negativo impacto de la liberalización del comercio en los productores más pequeños. No obstante, tal protección garantiza importantes ganancias a los productores grandes, los cuales sí poseen el conocimiento y la tecnología necesaria para obtener niveles de eficiencia significativos.

La protección arancelaria al arroz en Costa Rica se puede considerar regresiva desde el punto de vista del productor, toda vez que la misma sirve para que unos pocos obtengan importantes ganancias –los grandes-, mientras la mayoría apenas subsiste en la frontera agrícola – los pequeños ...⁸

A finales de la década de los cincuenta, Costa Rica tenía un nivel de desarrollo e ingreso per cápita similar, o incluso superior, a otros países como Taiwán, Singapur, Corea del Sur, Irlanda y Chile. Mientras que en Costa Rica los creadores de política pública se convencieron de las corrientes latinoamericanas de pensamiento económico como la teoría de la dependencia y el modelo de “Desarrollo Hacia Dentro” promovido por la CEPAL, levantando los muros al comercio exterior, el resto de países (los tigres asiáticos primero e Irlanda y Chile después) prefirieron el camino opuesto, el camino de la apertura unilateral de mercados, de respeto de los derechos económicos de sus ciudadanos y la integración a la economía mundial.

Todo intento de justificar el modelo de sustitución de importaciones se vería profundamente opacado por el desempeño económico y bienestar alcanzado por los países que apostaron a abrir sus mercados y respetar el derecho de sus ciudadanos.

Los falsos empresarios no solo le están sustrayendo a los consumidores ingresos y libertad de elección; están debilitando la economía del país. Entre sus principales justificaciones se encuentra el empleo.

Proteccionismo y empleo

En no pocas ocasiones se escucha a los defensores del proteccionismo industrial y agrícola afirmar “Sin productores no habrían empleos y sin empleos los consumidores no tendrían ingresos para comprar.” No hay duda de que sin ingresos, las personas no tendrían capacidad de compra, y allí reside la importancia de la existencia de empleo (como medio).

Abusando de la importancia de generar empleo se ha justificado un sin fin de medidas violatorias de los derechos e intereses de los consumidores, para proteger ciertos sectores productivos⁹ aislándolos de la competencia, sin embargo el efecto de la protección es contrario al pretendido cuando se ve el bosque, en lugar del árbol. Por definición, una actividad que requiere protección les extrae recursos a otras que sí son productivas, lo que implica una mala asignación de los factores de la producción y, por tanto, no se generan salarios y empleos de calidad.

El argumento detrás de la protección incurre en la falacia reductiva¹⁰ y no hace distinción entre los diferentes sectores productivos (protegidos y no protegidos) y el efecto global que tiene en el empleo del país. Por ejemplo: un arancel¹¹ suficientemente alto al trigo hará que muchas personas se dediquen a esa actividad. Muchas de esas personas abandonarán la producción de otras actividades menos rentables comparativamente (pudiendo ser productos de exportación o de producción en el mercado local bajo competencia) y destinarán su capital, trabajo, tierra y esfuerzos a la nueva actividad. La consecuencia de esa política pública de incrementar el arancel del trigo hará que se destinen recursos de la producción a actividades económicamente menos rentables (rentabilizadas artificialmente), y por otra parte el encarecimiento del trigo hará que todos los bienes como pan, galletas, repostería, y otros que utilizan el producto como insumo sean más caros. Las industrias de panadería, repostería y otras verán afectadas sus ventas y crecimiento y no contratarán la misma cantidad de empleados. Además, los consumidores se verán empobrecidos al tener que comprar más caro, a una cantidad y calidad inferior de productos.

Se puede afirmar categóricamente que el proteccionismo

no genera empleo (considerando su efecto en la economía del país), y más bien destruye posibilidades de generación de puestos de trabajo y de mejores salarios en otros sectores que sí son competitivos.

La protección existente en muchos de los productos sensibles, principalmente aquellos considerados alimentos básicos, equivale a una tarifa arancelaria promedio ponderada del 40 por ciento. Este sobreprecio representa una reducción del 41 por ciento del ingreso real de las 70.000 familias costarricenses más pobres. En otras palabras, el proteccionismo existente en los productos en referencia significa que: las 70.000 familias más pobres del país deben trasladar más de una tercera parte de sus ingresos a los productores locales de dichos bienes. Así, si se lograra eliminar este sobreprecio, el poder de compra de estas familias se incrementaría considerablemente, lo cual redundaría en mejores condiciones de vida para este segmento marginado de la población. Lizano (1987), en un estudio previo, expone muy bien el significado del proteccionismo arancelario en los productos primarios de Costa Rica, ‘... en efecto, la dieta de estos grupos podría mejorarse, si el precio de alimentos tales como frijoles, las carnes y productos lácteos, pudieran disminuir. Así, los problemas relacionados con la desnutrición (insuficiencia vitamínica y proteínica) podrían atacarse en el mercado y no en la farmacia o en el hospital.’¹²

La eliminación del proteccionismo significaría el respeto de los derechos de los consumidores a la libre elección y a la igualdad ante la ley, una mejor asignación de los escasos recursos de la producción que se traduciría en una mayor productividad, y un aumento de los ingresos disponibles de los consumidores, en especial el de las familias más pobres, generando un círculo virtuoso entre producción – consumo – empleo, crecimiento y desarrollo económico, entre otras reformas institucionales importantes.

A pesar de que la generación de riqueza y bienestar incluye a consumidores y productores, los intereses difusos de los primeros y los intereses particulares de los segundos (sumado su capacidad de influencia en la política pública¹³) hace que prevalezcan los intereses de los últimos.

El sesgo anti-consumidor

En la agenda de las políticas públicas, y en particular en las negociaciones comerciales entre nuestro país y otros, persiste la idea equivocada de considerar sólo los intereses de los productores bajo la premisa de que todo lo que los beneficia es conveniente para el país y viceversa. Esta forma de ver las cosas, muy conveniente para quienes se aferran a sus mercados cautivos y otros privilegios, podría tener su origen hace pocos siglos.

Los fisiócratas, una escuela de pensamiento económico de mediados del siglo diecisiete en Francia, consideraban que todas las industrias a excepción de la agricultura, pesca y cacería eran un desperdicio. Ellos razonaban que cualquier cosa no conectada a la tierra era estéril y eran actividades dependientes y parasitarias de las industrias ligadas al reino animal, vegetal y mineral. A su vez, hacían la distinción entre bienes tangibles, que eran considerados productivos, e intangibles (servicios), que no lo serían.

A pesar de lo limitado de esa teoría, hoy en día prevalecen personas que sostienen que sólo los bienes tangibles son productivos y ven al comercio, es decir, a los intermediarios, como parásitos que se llevan la mayor ganancia de la cadena productiva. Incluso se considera que la producción *per se* es sinónimo de riqueza. En ese sentido, creen que el objetivo principal de la economía es que crezca la producción, perdiendo de vista el bienestar del hombre como persona, como consumidor. No es extraño que haya quienes tildan despectivamente a las personas como *muy* consumistas, infiriendo que el consumo es malo y debe ser moderado y limitado.

A tal punto se ha enfatizado la *producción* que existe la creencia de que las importaciones son malas (por lo cual deben evitarse) y las exportaciones son buenas (por lo que se deben incentivar). Siguiendo la lógica expuesta: las importaciones destruyen empleos y riqueza, mientras las exportaciones generan trabajo y bienestar para todos.

Muestra de lo anterior es que la forma típica de analizar un tratado de libre comercio suscrito por el país es viendo la balanza comercial con la otra nación. Sí en los años de vigencia del tratado las exportaciones han superado las importaciones, esto significa que el que el mismo es bueno. En sentido contrario, de existir un

déficit comercial se dirá que ha sido perjudicial para nuestra economía y los intereses nacionales. Para observar mejor lo absurdo de dicha argumentación, nos deberíamos preguntar lo siguiente: ¿Estaremos todos en una mejor situación si se exporta toda la producción y no se importa nada? Algunos se pondrán muy contentos de ver un balance comercial totalmente positivo y otros muy rápidamente se darán cuenta de que si se exportó toda la producción y no se importó ningún bien, no habrá ningún producto disponible para ser consumido.

El objetivo fundamental de las exportaciones es proveernos de recursos (divisas) para poder comprar bienes del exterior. En ese sentido, lo ideal es poder comprar el máximo de bienes del exterior (importar) con el mínimo posible de exportaciones.

El análisis anterior requiere unas reflexiones adicionales:

- a hay que tener claro que quienes comercian internacionalmente son los individuos en forma directa o indirecta y no el gobierno. Por facilidad mental se suele hablar de los países que comercian y no de las personas. En ese sentido, el déficit comercial es personal y tiene el mismo efecto si fuera con el vecino o con alguien que reside en el exterior.
- b en forma un poco más ampliada, el déficit comercial entre dos provincias en (Puntarenas y Guanacaste en Costa Rica o California y Nueva York en Estados Unidos) representa los balances comerciales de individuos y empresas de una zona respecto a otra sumados y son tan importantes (o irrelevantes) si esas zonas están ubicada en países distintos o no.
- c El tipo de cambio juega un papel importante y es fundamental que tenga un efecto neutro (que no abarate las importaciones y castigue a las exportaciones, o viceversa). Por lo general, el tener que transar en diferentes monedas implica uno de los mayores obstáculos al comercio internacional.¹⁴ Adoptar una moneda fuerte (que podría ser el dólar) entre muchas otras virtudes, haría desaparecer el fantasma del déficit comercial.

Se ignora que conforme aumente la cantidad de productos y servicios disponibles (importados o producidos nacionalmente), mayores serán los

beneficios al consumidor. Incluso se podría afirmar que las exportaciones son el costo que paga la economía nacional para disponer de más bienes y servicios en el mercado local.

El bienestar humano como fin de la política económica

El bienestar de las personas es el propósito superior de la política económica. La única forma aceptable, verdadera y justa de alcanzar el máximo bienestar posible es respetando los legítimos derechos de todos los consumidores. Un paso en la dirección correcta es aceptar que el consumidor es primero y que se debe abrir el mercado a todos los productos del exterior, aunque sea unilateral e incondicionalmente. No importa si los demás países no lo hacen. Es la única forma de ser consistente con la libertad y la prosperidad.

Notas

1. La itálica es del autor.
2. *“Todo ciudadano que haya producido o adquirido un producto debe tener la opción de aplicarlo a su uso personal o transferirlo a quienquiera sobre la faz de la Tierra que acuerde darle a cambio el objeto de sus deseos. Privarlo de esta opción cuando no ha cometido acto alguno contrario al orden público o la moral, y tan solo para satisfacer la conveniencia de otro ciudadano, es legitimar un acto de saqueo y violar la ley de la justicia”.* Frédéric Bastiat, 1849 *“Proteccionismo y Comunismo”*.
3. Este principio que es válido a nivel personal (y todos lo practicamos) resulta válido a nivel de distrito, cantón, provincia e incluso entre países. Aquí, una vez más, queda claro que la producción es el medio y no el fin, y que en la medida que tratemos de auto-proveernos de todos los productos, además de imposible, seríamos más pobres y que la especialización e intercambio nos lleva a una mejor situación.
4. El proteccionismo en este sector implica enormes pérdidas (de bienestar) a toda la sociedad, cálculos que se exponen en una sección posterior.
5. El gobierno se comprometió a otorgarle a este ente poco más de \$2 millones, además de regalarle más de

\$10 millones en inmuebles e infraestructura propiedad del Consejo Nacional de la Producción, dinero y bienes que le pertenecían a todos los costarricenses.

6. También conocido como de “Desarrollo Hacia Dentro”.

7. Mediante aranceles elevados en el Mercado Común Centroamericano y otras barreras no arancelarias.

8. Monge-González, Ricardo y Julio Rosales (1998), “Apertura Comercial e Inversión Extranjera”, en Ronulfo Jiménez (ed.) *Estabilidad y Desarrollo Económico en Costa Rica: Las reformas pendientes*, San José: Academia de Centroamérica.

9. El termino más adeudado sería el de “improductivos” ya que implican una enorme carga para la sociedad.

10. Este error lógico se comete cuando se trata de reducir algo complejo a algo muy sencillo, afirmando que “esto no es más que ...”, concentrándose en un aspecto limitado del fenómeno global.

11. El arancel encarece el producto importado y permite venderlo a un precio muy superior al que tendría en ausencia del impuesto.

12. Monge-González *et al.* p. 125

13. Esta se da mediante políticos con intereses económicos particulares o de terceros que contribuyen a las campañas políticas, comprando así el favor del gobierno.

14. En Panamá, donde han adoptado el dólar como moneda de curso legal, no despierta mayor preocupación el déficit comercial del país.

¿Es el Mercosur un Camino al Libre Comercio en las Américas?

Gustavo Lazzari y Martín Simonetta
Fundación Atlas 1853, Argentina

Existe una importante controversia en torno a si los procesos de integración son o no un camino de apertura hacia el libre comercio. En el presente trabajo analizaremos sucintamente el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

El Mercosur en términos de volumen de comercio – exportaciones más importaciones – representa el sexto acuerdo regional de comercio (ARC) en orden de importancia tomando como referencia las estadísticas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) del año 2004. Este sexto lugar lo ocupa tanto a nivel de las exportaciones como a nivel de las importaciones.

Este acuerdo nace el 26 de marzo de 1991, a través del Tratado de Asunción, con el objetivo de establecer un mercado común para el 1 de diciembre de 1994 que implicaba: libre circulación de bienes y servicios, adopción de un arancel externo común (AEC), libre circulación de factores productivos y armonización de políticas sectoriales y macroeconómicas entre los países miembros.¹

Anticipándonos a las conclusiones que desarrollaremos a lo largo del presente estudio, destacamos la forma en que el establecimiento de un arancel externo común (AEC) incrementó el nivel arancelario de los países, generando una fortaleza que representó un obstáculo mayor para el intercambio con países extra-zona. Asimismo, vedó a los miembros de firmar acuerdos de libre comercio en forma bilateral con otros países, limitando la profundización de la apertura por esa vía. Como aspectos positivos, la eliminación de barreras a la libre circulación de bienes intra-zona permitió dismantelar una arraigada política de aislamiento económico entre estos países vecinos, permitiendo un fuerte crecimiento del intercambio intrazona, y colaboró

fuertemente en la disolución de hipótesis de conflicto militar pre-existentes.

El Mercosur liberó el comercio entre los miembros

Sorprendentemente, en menos de cuatro años (1991–1995), los países de Mercosur llevaron a cero los aranceles intra-zona para una importante porción de las posiciones arancelarias, dejando atrás intereses proteccionistas basados en prejuicios y los supuestos peligros de “invasiones comerciales”, especialmente entre los socios mayores, Argentina y Brasil.

Esto se implementó a través de un Programa de Liberación Comercial que estableció un cronograma de reducción automática y lineal de los derechos de importación entre los socios.² Hacia fines de 1994, los objetivos del PLC habían sido casi completamente alcanzados y un 85% de las posiciones arancelarias contaban con un arancel intra-zona igual a cero. Los restantes productos, los más conflictivos, quedaron relegados a regímenes especiales.

Como veremos más adelante, el comercio entre los países miembros creció a un ritmo superior al del comercio extra-zona en el período en que se liberó el comercio intra-zona. De esta forma, en el período 1990–1995 las exportaciones argentinas al Mercosur se incrementaron un 270% mientras que las ventas al resto del mundo sólo 70%. Algo similar ocurrió con Brasil, cuyas exportaciones al Mercosur crecieron 366% y al resto del mundo 48% (ver tabla III).

De esta forma, el Mercosur pasó de tener en 1990 un comercio intrazona equivalente al 8.9% del total y en el año 2000 el comercio intrazona pasó a representar el 20,9% del total. Es decir que la participación del

Tabla I **El Mercosur, entre los acuerdos comerciales del mundo***Comercio de mercancías de acuerdos regionales seleccionados, 2003*

<i>Auerdo comercial</i>	<i>Cantidad de países miembros</i>	<i>Exportaciones (miles de millones de dólares)</i>	<i>Importaciones (miles de millones de dólares)</i>
1 APEC	21	3.136	3.469
2 Unión Europea	15	2.901	2.920
3 NAFTA	3	1.162	1.715
4 ASEAN	10	451	389
5 CEFTA	8	211	252
6 Mercosur	4	106	69
7 Comunidad Andina	5	53	39

Fuente: World Trade Organization (WTO).

comercio intrazona se duplicó. Mientras las exportaciones globales del Mercosur crecieron a una tasa promedio anual del 6% las exportaciones extra-Mercosur lo hicieron a una tasa del 5% anual promedio pero las intra-Mercosur lo hicieron a una tasa del 16% promedio de la década.³

El MERCOSUR incrementó el nivel de protección arancelaria

A partir del 1 de enero de 1995, entró en vigencia el Arancel Externo Común (AEC) que implicó la armonización de los derechos de importación de los cuatro socios en niveles unificados. Para Argentina, que tiempo tras había reducido drásticamente en forma unilateral sus aranceles, significó incrementar sustancialmente su nivel de protección arancelaria como resultado de equiparar sus derechos de importación con los altos niveles de un país con una fuerte industria nacida bajo la substitución de importaciones como es Brasil.

A efectos de medir tal incremento arancelario, en el marco de la Fundación Atlas hemos calculado la moda o arancel más frecuente en cada capítulo de la Nomenclatura Comercial del MERCOSUR en la situación previa y posterior a la adopción del AEC y hemos comprobado que sobre un total de noventa y siete capítulos arancelarios, en setenta y uno los aranceles de Argentina se incrementaron, en diez se mantuvieron sin variación y en dieciséis descendieron.⁴

En este sentido, podemos afirmar que la adopción de un arancel externo común con Brasil implicó que Argentina se “contagiara” del mayor proteccionismo de Brasil, el más poderoso actor en las negociaciones. A modo de ejemplo, podemos señalar que mientras Argentina, hasta 1994, aplicaba un arancel del 0 % para los bienes de capital y los de informática y telecomunicaciones, tras el establecimiento del AEC pasó a aplicar tasas del 14 % y 16 % respectivamente, en dos sectores claves para una economía en etapa de reconversión y crecimiento.

En consecuencia, si analizamos la década de 1990 completa vamos a comprobar que el crecimiento del comercio intra-Mercosur creció a un nivel muy superior que el comercio con el resto del mundo: en el caso de las exportaciones de Argentina 356% contra 113% y 764% contra 517% en los referente a las importaciones; en el de Brasil, 488% contra 75% en las exportaciones y 233% contra 160% en las importaciones.

El MERCOSUR impidió la firma de otros acuerdos comerciales en forma unilateral

Desde su nacimiento, el MERCOSUR como bloque no ha firmado ningún acuerdo con países de mayor productividad relativa. Entre los que sí ha concretado se destacan el Acuerdo de Complementación Económica con Chile (ACE 35) y con Bolivia (ACE 36), mientras que otras negociaciones más relevantes como el Acuerdo de

Tabla 2 **En el Mercosur, el Proteccionismo fue Contagioso**

Variación de los Derechos de Importación de Argentina, tras la adopción del Arancel Externo Común del MERCOSUR

Variación	Capítulos arancelarios del NCM
Mayores aranceles de importación	71
Iguals aranceles de importación	10
Menores aranceles de importación	16
Total	97

Fuente: El cálculo se ha realizado considerando estadísticamente la "moda" (arancel más frecuente) de cada capítulo. Fundación Atlas en base a datos ALADI.

Libre Comercio e las Américas (ALCA), el acuerdo 4+4 con los países de la Comunidad Andina de Naciones (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), con México y con la Unión Europea, entre otros no avanzan o lo hacen mínimamente.

Esto se explica por la "amenaza" que implica para los productores del Mercosur –muchos de ellos dudando de su competitividad internacional- la apertura al resto del mundo. En este sentido, lo más destacado es el caso del ALCA lo cual constituye para la industria sustitutiva de Brasil y la Argentina una seria amenaza para los "cotos de caza" que durante tantos años supo generar y regionalizar, manteniendo a sus sectores productivos aislados de la mayor productividad de países como los Estados Unidos y Canadá.

La imposibilidad de firmar acuerdos comerciales que no sean en bloque frena uno de los mayores incentivos dinámicos hacia una mayor apertura. Tengamos en cuenta el caso de Chile, país que cuenta con una política deliberada de establecer convenios comerciales que profundicen selectivamente los ya bajos niveles arancelarios (arancel flat del 6%). El que más notoriedad ha tomado recientemente es el firmado con los Estados Unidos, que se suma a una larga lista de acuerdos bilaterales de libre comercio (Canadá, Centroamérica, Corea del Sur, Asociación Europea de Libre Comercio, México y la Unión Europea) y de complementación económica (Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador,

Tabla 3 **Argentina**

Crecimiento del Comercio con MERCOSUR y el Mundo

Exportaciones

Período	Destino	
	Mercosur	Mundo
1990–95	270%	70%
1990–00	356%	113%

Importaciones

1990–95	453%	394%
1990–00	764%	517%

Brasil

Crecimiento del Comercio con MERCOSUR y el Mundo

Exportaciones

Período	Destino	
	Mercosur	Mundo
1990–95	366%	48%
1990–00	488%	75%

Importaciones

1990–95	198%	139%
1990–00	233%	160%

Fuente: Estudios de competitividad territorial. Estrategias comerciales y productivas en el Mercosur. Autores: Edgardo Figueroa y Federico Villalpando.

MERCOSUR, Perú y Venezuela). Asimismo, desde 1994 Chile es miembro pleno de APEC (Consejo Económico de Asia Pacífico).

Comercio y paz

Más allá de lo comercial, un aspecto interesante del comercio entre los países del bloque, frecuentemente no considerado, es cómo ha influido en el entrelazamiento de intereses entre ciudadanos de los diferentes países y, en consecuencia, incrementado el costo de la guerra. Esto queda de manifiesto de forma memorable en la frase de Montesquieu en El espíritu de las leyes:

"El efecto natural del comercio es la paz. Dos naciones que negocian entre sí se hacen recíprocamente"

Tabla 4 Retorno a la democracia en el Cono Sur – Cronología

País	Año de retorno a la democracia	Presidente democrático	Presidente saliente	Inicio del gobierno militar
Argentina	1983	Raúl Alfonsín	General Reynaldo Bignone	1976
Brasil	1985	José (Sarney) Ribamar Ferreira de Araújo	General João Baptista de Oliveira Figueiredo	1964
Uruguay	1985	Dr. Julio María Sanguinetti.	Dr. Rafael Addiego Bruno. 12-Feb-1985 a 1-Mar-1985	1973
Chile	1990	Patricio Aylwin	General Augusto Pinochet Ugarte	1973
Paraguay	1993	Juan Carlos Wasmosy Monty	General Andrés Rodríguez Pedotti	1954

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

dependientes: si a una le interesa comprar a la otra le interesa vender, y ya sabemos que todas las uniones se fundamentan en necesidades mutuas.”

Tengamos en cuenta las múltiples hipótesis de conflicto armado existentes entre los países del Cono Sur durante la década de 1970, entre ellos destacamos los más de doscientos litigios fronterizos entre Argentina y Chile, que casi llevan a una guerra evitada por la mediación de Juan Pablo II por la cuestión del Beagle, y la permanente tensión fronteriza entre Argentina y Brasil, entre otras cosas, vinculada a la represa Itaipú.

Ciertamente, no estamos afirmando que el libre comercio entre los socios del Mercosur ha sido el único factor determinante de la paz. Es sumamente importante considerar el retorno a la democracia de los países de la región y que en la lógica de la democracia mayoritaria, la alternativa de un conflicto militar representa generalmente una jugada de rédito político negativo, o sea pérdida de votos. El caso de la democratización argentina a partir de la derrota en las Islas Malvinas / Falklands es aleccionador.

La necesidad de reformular el Mercosur

El estancamiento relativo del avance del proceso de integración, que dió su último avance significativo con el establecimiento del arancel externo común en 1995 a través del Tratado de Ouro Preto, es definido por muchos analistas como “Mercoesclerosis” en alusión al proceso

similar vivido por la Unión Europea en las décadas de 1970 y 1980.

Por su parte, la orientación de los Estados Unidos de firmar acuerdos de libre comercio bilaterales con los países del hemisferio –como ha hecho con México, Canadá, Chile, el Mercado Común Centroamericano– ejerce una presión interesante para definir cambios hacia un nuevo Mercosur.

Como analizamos en las páginas previas, el Mercosur ha sido exitoso en la apertura del comercio entre los países miembros pero ha bloqueado el comercio y el relacionamiento con el mundo exterior, eliminando la posibilidad de que los beneficios de intercambiar con el mundo se derramen sobre la población.

Consideramos que uno de los países latinoamericanos exitosos a tener en cuenta a la hora de delinear la política de inserción en el mundo es Chile, país que experimenta un crecimiento sostenido –el ingreso per capita se ha cuadruplicado entre 1985–1989 (US\$ 1,704) y el 2002 (US\$ 4,262), con estabilidad institucional y el mantenimiento de las políticas de estado básicas.

Nuestra propuesta es transformar el actual Mercosur en un “ Mercosur light”, es decir que mantenga las preferencias arancelarias a nivel comercio intra-zona pero que: a) posibilite a cada país fijar su nivel arancelario; b) posibilite a cada miembro, en forma individual, firmar acuerdos de libre comercio con terceros países.

De esta forma, el acuerdo dejaría de bloquear el proceso de apertura y permitiría la existencia de un proceso dinámico de competencia por mejor acceso a terceros mercados que actualmente se encuentra congelado.

Consideramos que esta propuesta es factible y realista en vista de la situación de estancamiento del proceso de integración y de las presiones existentes en pos de un zona de libre comercio hemisféricas.

Notas

1. Artículo 1 del Tratado de Asunción.
2. Anexo I del Tratado de Asunción.
3. Estudios de Competitividad Territorial. Estrategias comerciales y productivas en el Mercosur. Autores: E: Edgardo Figueroa y Federico Villalpando.
4. Martín Simonetta, *Bases para la Integración al Mundo de la Economía Argentina* en "Soluciones de Políticas Públicas para un País en Crisis". Fundación Atlas, Buenos Aires, Argentina, 2003.

Brasil: De la Substitución de Importaciones al siglo XXI: ¿Qué queda por hacer?

Claudio Djissey Shikida
Instituto Liberdade, Brasil

De acuerdo con un estudio de las Naciones Unidas publicado recientemente, en los últimos diez años la diferencia entre ricos y pobres supuestamente ha aumentado. Sin importar la opinión que uno pueda tener con respecto a la metodología de este estudio (y ciertamente existe controversia sobre el mismo), su impacto es considerable, y podría generar propuestas de desarrollo que empeorarían la situación actual, en lugar de mejorarla.

El tema de la Cumbre de las Américas de este año habla de la creación de empleos y de una mejor gobernabilidad. Ambos temas contienen puntos importantes para una agenda continental sobre la cual la sociedad brasileña debe tomar una posición. En debates como éstos, surge un consenso común – aunque superficial – que podría ser resumido en el trillado “las instituciones deben cambiar”. Sin embargo, las similitudes no van más allá de este aparente acuerdo. Después de todo, los socialistas, los socialdemócratas y los conservadores desean mejor gobernabilidad por igual.

Pero, ¿se puede lograr esto bajo una orientación de política pública? Claramente la respuesta es no. Dentro de las diferentes opiniones existentes sobre la manera de alcanzar una mayor generación de empleos y una gobernabilidad más sólida, algunas deben verse con precaución, ya que podrían generar más daño a largo plazo que – supuestos – beneficios en el corto.

Para ser más específico, una política pública que consideramos inadecuada adoptó una variante de la visión *desenvolvimentista*¹ favorecida en muchos países durante el siglo XX: la Industrialización a partir de la Substitución de Importaciones (ISI). Esta visión predominó en Brasil de 1930 hasta 1960, diseminando una actitud de desconfianza hacia los mecanismos del mercado.

¿En qué consistía la ISI? De acuerdo con Gremaud *et al* (2002),² sus características fueron: (i) énfasis en un desarrollo dirigido por el Estado; (ii) enfoque en el mercado doméstico, en detrimento de las exportaciones y (iii) tiene su origen en los problemas de escasez de divisas.

En teoría la ISI ha sido bien resumida por uno de sus críticos: “(...) nuestras importaciones se concentraron estrictamente en productos esenciales, cuya demanda creció en tiempos de aceleración económica. (...) los mecanismos de precios (variación en el tipo de cambio) no fueron suficientes para promover las exportaciones y/o para estimular la producción doméstica de los bienes importados. Por lo tanto, tarde o temprano el crecimiento económico se vio enfrentado a una escasez de divisas”.³

De manera empírica, la ISI significó la creación de un enorme aparato burocrático, con el uso de cuotas de importación y diferentes controles sobre el tipo de cambio. No fue una política basada en la visión humana del capital o incluso en la distribución del ingreso con el propósito de fortalecer al mercado de consumo interno (como en Taiwán).⁴ Todo lo contrario, favoreció a sectores considerados “estratégicos”.⁵

Tal y como lo manifestó un importante economista brasileño, “El llamado político por la substitución de importaciones, de hecho, es un modelo de desarrollo con verdaderas discrepancias en los tipos de cambio, es decir, fisiocracia. (...) Por lo tanto, cualquier cosa que se obtenga a través de los subsidios de la substitución de importaciones puede obtenerse a través del mercado con tan solo la aceleración de las devaluaciones de la moneda”.⁶ En otras palabras, quizá toda la burocracia – y el costo social derivado – pudo ser reemplazada por un buen manejo macroeconómico.

La implementación de la ISI genera un tipo de desequilibrio externo, como un déficit en la balanza comercial debido al estricto cumplimiento de las importaciones mencionado con anterioridad. Para responder a dichos desequilibrios, el gobierno adoptó medidas intervencionistas (devaluación del tipo de cambio, tipos de cambio diferenciados, políticas de licencias para la importación y aranceles a las exportaciones) con el fin de promover la sustitución de importaciones con equivalentes producidos nacionalmente.

El punto alto de la ISI fue el famoso “Plano de Metas” [Plan de Objetivos] del presidente Juscelino Kubitschek (1956–1960), el cual a menudo es celebrado por haber alcanzado la mayoría de sus objetivos, aunque con consecuencias inflacionarias dramáticas.

Por lo tanto, la ISI necesitaba una coordinación intensa y compleja, ya que su éxito, en cierta medida, suponía su fracaso, dado que el shock externo inicial, por ejemplo un déficit en la balanza comercial, eventualmente llevaría a un nuevo shock, con una presión renovada por iniciativas de sustitución de importaciones dirigidas por el Estado. Ultimadamente, tal y como algunos autores⁷ han afirmado: “La sustitución de las importaciones como fuente de crecimiento se agotó por el mismo avance de la sustitución de importaciones”.

Obviamente, esta estrategia de industrialización no ocurrió en un ambiente político neutral. Diversos autores⁸ han citado la convergencia de intereses entre los grandes productores de café y los industriales – usualmente son los mismos – en mantener esta política. Al igual que otros países que adoptaron concienzudamente la ISI, la sociedad brasileña experimentó un alto nivel de búsqueda de rentas a través del proceso político, al punto que un autor importante⁹ comentó acerca de esta curiosa esquizofrenia de los economistas *desenvolvimentistas*, es decir, aquellos que favorecen el desarrollo a través de la intervención estatal: mientras alaban el creciente carácter discrecional de los procedimientos estatales (por ejemplo, las políticas industriales) en la época *desenvolvimentista*, luego condenaron la llamada privatización del Estado, que es claramente un retoño de los mismos poderes discrecionales que habían defendido con anterioridad.

Los economistas de la tradición estructuralista prefirieron ignorar la inflación a costa de un cierto “desarrollo económico”, que era casi sinónimo de sustitución de importaciones. Resulta un poco intrigante, en retrospectiva, pensar en la relación entre el diagnóstico y el tratamiento que hicieron dichos teóricos.

Si la economía tenía en realidad una estructura oligopólica, ¿por qué no estimular la competencia y desarrollar una política anti-monopolio en lugar de optar por una intervención discrecional en el sistema de precios que alteraba los incentivos con múltiples tipos de cambio o cuotas de importación?

Aunque resulta difícil desarrollar un escenario contra-fáctico para verificar la posibilidad de esta hipótesis, la respuesta a esta interrogante debe necesariamente encontrarse en el reconocimiento de que los economistas *desenvolvimentistas* no tienen una visión favorable sobre cómo trabajan las fuerzas del mercado.¹⁰

No existe un estudio empírico detallado que compare los costos políticos y económicos y los beneficios de los efectos de la ISI en Brasil. En otras palabras la mayoría de los análisis de dicho período no son “institucionales”.¹¹ Sin embargo, los países que adoptaron estrategias similares también experimentaron durante ese período altos niveles de búsqueda de rentas a través del proceso político, en un menor o mayor grado. Sería provechoso llevar a cabo una investigación que aclare los mecanismos de transmisión entre estas actividades y los resultados económicos de los países. Esto nos daría una base más sólida para una visión más profunda y crítica de los diferentes resultados obtenidos por los países que adoptaron esta estrategia de industrialización.

En Brasil, este modelo llegó a su fin, o mejor dicho, se agotó durante la crisis mexicana de 1982. Los gobiernos militares respondieron a la crisis con más intervencionismo (culminando en la reserva de mercado para tecnología de computadoras).

Sin embargo, la mentalidad intervencionista persistió incluso después del fin del régimen militar en 1985, solo que esta vez bajo el manto de los fallidos intentos heterodoxos por controlar la inflación. El Plan Cruzado de 1986, por ejemplo, incluso se las ingenió para hacer uso de los mecanismos policiales para enfrentar la

escasez de carne en el mercado, organizando la famosa “casería de vacas de engorde”.¹²

Durante los noventa, los tomadores de decisiones en Brasil adoptaron medidas liberalizadoras tendientes a integrar al mercado brasileño en la economía mundial. Esta globalización se intensificó con la estabilización de la economía en 1994 y el desarrollo de una cultura anti-monopólica, algo prácticamente desconocido antes de esa fecha. Sin embargo, las raíces de la internacionalización de la economía brasileña fueron plantadas durante el período de la ISI. Tal y como lo ha indicado un importante crítico de esta política:

“Sin lugar a dudas es curioso notar que un modelo extraordinariamente nacionalista y centrado en el Estado como la sustitución de importaciones haya derivado mucho de su dinamismo de las transnacionales...”¹³

La liberalización del mercado – o libertad económica – aumentó con la globalización,¹⁴ pero de manera irregular, lo que presentó a los tomadores de decisiones a una nueva realidad. En América Latina, esto se vio reflejado en una oleada de reformas liberalizadoras, principalmente caracterizadas por privatizaciones en sectores que históricamente habían estado bajo administración estatal. Brasil no fue la excepción.

Sectores como las telecomunicaciones y las empresas públicas de electricidad se vieron sujetos a los incentivos del mercado, todo bajo un marco regulador en el cual los mecanismos del mercado cobraron relevancia, en claro contraste con la visión *desenvolvimentista* presente en el modelo de la ISI.

Sin embargo, a finales del siglo XX se hizo evidente un renovado pesimismo concerniente a la eficacia de las reformas liberales y el poder del mercado en resolver los problemas sociales, en contraposición a las propuestas populistas.¹⁵ Una explicación a este pesimismo puede encontrarse en Shirley (2004):

*...muchos latinoamericanos vieron a las reformas de mercado como un juego de ultimátum: aún cuando se benefician, consideran injustas sus ganancias debido a que los políticos y empresarios que deciden sobre los beneficios se dejan la mayor parte de las ganancias para ellos.*¹⁶

En otras palabras, si hemos de creerle al autor, uno de los problemas que demanda nuestra atención y capacidad intelectual en este nuevo siglo se refiere a las distorsiones socioeconómicas generadas por el mercado político. Entre más grande es el tamaño del Estado, más es la probabilidad de que las distorsiones sean cada vez peores. Además, éstas no son fáciles de percibir, ni siquiera en una economía como la de Brasil post-noventas. Como ejemplo podemos tomar un indicador de “buena” salud aparente del sector público: el superávit primario.

Para un observador externo, podría parecerle que el gobierno brasileño lleva una vida consistente, ganando más de lo que gasta. Cada día el gobierno cuenta con más y más mecanismos técnicos para recolectar impuestos, y la lucha contra la evasión fiscal es cada vez más eficiente.

Sin embargo, todas estas mejoras en la eficiencia tributaria no parecen verse reflejadas en la calidad del gasto público. Las inversiones en educación básica, infraestructura y salud no han corregido un estilo de vida bastante desigual entre los brasileños.

La pregunta que parece haber sido olvidada es: ¿Más impuestos para qué y para quiénes? Una pregunta que muchos *neodesenvolvimentistas* (aquellos que abogan por el regreso de políticas similares a la ISI) no contestan adecuadamente. Con la ISI, ¿serán financiados los subsidios a los sectores específicos con recursos que no han sido invertidos en la educación? ¿Serán financiados a través de inflación? ¿Con nuevos impuestos?

A pesar de las dificultades para contestar estas preguntas, las ideas proteccionistas están ganando terreno debido a los cambios en la economía mundial. La crisis, como dice el refrán chino, es una oportunidad para el cambio. Para muchos sectores de la economía brasileña, al menos, la crisis la representa el papel preponderante de China en la escena económica mundial.

Esto ha sido acompañado por un aumento generalizado de la retórica anti-libre comercio a lo largo del continente americano: desde Estados Unidos (como lo prueba el caso de UNOCAL), a través de Centroamérica (donde CAFTA ha sido visto como un mecanismo de defensa contra la “amenaza china”), hasta Sudamérica,

donde el gobierno brasileño no ha logrado convencer al sector privado de las ventajas de otorgarle a la nueva potencia asiática el estatus de “economía de mercado.”¹⁷

En este contexto, las ideas proteccionistas encontraron eco una vez más en la prensa, asociado con el temor generalizado que provoca la competencia china. Las propuestas varían mucho: en algún momento se hicieron llamados para devaluar la moneda, y también se han propuesto políticas para la protección de sectores. Al mismo tiempo, se habla de controlar la inflación, así como de una menor carga fiscal. Como se mencionó anteriormente, no es difícil ver que estos objetivos se encuentran peligrosamente en conflicto.

Por lo tanto, la reacción de la actual administración del presidente Lula da Silva y de los próximos gobiernos es importante para el futuro de la economía brasileña y para toda Latinoamérica. Si Brasil desea establecer un ejemplo exitoso para sus vecinos, deben seguirse algunos puntos:

- profundizar las reformas macroeconómicas bajo el marco de competencia seguido desde 1994, cuando la inflación fue estabilizada;
- aprobar instrumentos legales para contener el crecimiento del Estado, al tiempo que se fortalece su papel de guardián de la seguridad pública, proveedor de la educación básica¹⁸ y fuente de políticas para combatir problemas relacionados con la pobreza (por ejemplo, reducción del gasto público y/o disminución de la carga tributaria);
- aprobar las reformas microeconómicas necesarias para facilitar la flexibilidad del mercado (por ejemplo, reforma sindical, reforma laboral);
- fomentar el desarrollo del sector privado de la economía a través de medidas tendientes a eliminar la burocracia y a promover la iniciativa y responsabilidad individual;¹⁹
- practicar una política comercial realista, enfatizando resultados económicos en lugar de preferencias ideológicas, teniendo como objetivo el mayor bien para la sociedad;
- implementar políticas que claramente muestren los costos y beneficios de las reformas de libre comercio,

minimizando los prejuicios detectados por Shirley (2004);²⁰ y

- promover políticas para mejorar la distribución del ingreso, evitando la división social que usualmente sirve de incentivo para un comportamiento predatorio por parte del Estado.²¹

Tomando en cuenta la importancia geográfica y económica de Brasil en el hemisferio sur de las Américas, puede verse fácilmente el beneficio de adoptar reformas como éstas – en contraposición a las políticas neopopulistas.

Esta es una oportunidad histórica para Brasil dentro del comercio mundial, una que depende exclusivamente de la capacidad de los tomadores de decisiones de comportarse como Ulises, imponiéndose límites a ellos mismos, resistiendo el señuelo de los cantos de sirena provenientes de los sectores dirigidos por el Estado o de los grupos de presión. Un poco más de confianza en los mecanismos del mercado será de gran ayuda en este viaje hacia el desarrollo económico sustentable. Eso es todo lo que deseamos.

Notas

1. Debido a la ausencia de una traducción adecuada, este término portugués será utilizado de aquí en adelante para referirse a los defensores de la ideología pro-desarrollo llamada *desenvolvimentista*, la cual defiende una fuerte intervención del Estado en la economía.

2. Amaury Patrick Gremaud, Marco Antonio Sandoval de Vasconcellos & Rudinei Toneto Júnior. (2002). *Economia Brasileira Contemporânea*. Editora Atlas.

3. Pedro Cavalcanti Gomes Ferreira. (sin fecha). *Sobre a inexistente relação entre política industrial e comércio exterior [Sobre la inexistente relación entre política industrial y comercio exterior]*. (Por publicar en el 2006), p.5.

4. Ver Ferreira (s.d.).

5. Una breve reseña histórica en inglés sobre el desarrollo brasileño puede encontrarse en este vínculo: <http://countrystudies.us/brazil/62.htm>

6. Ver Marcelo Paiva Abreu, Afonso S. Bevilacqua & Demosthenes M. Pinho.(1996). *Import Substitution and*

Growth in Brazil, 1890s-1970s. Texto para discussão n.366. Departamento de Economia PUC-RJ, p.22. (Mimeo).

7. Ver Marcelo Paiva Abreu, Afonso S. Bevilacqua & Demosthenes M. Pinho.(1996). *Import Substitution and Growth in Brazil, 1890s-1970s*. Texto para discussão n.366. Departamento de Economia PUC-RJ, p.22. (Mimeo).

8. Ver Abreu et al (1996).

9. Ver Gustavo H.B. Franco. *O Desafio Brasileiro – Ensaios sobre Desenvolvimento, Globalização e Moeda*. Editora 34, 1998, p.222.

10. Las posibles raíces corporativistas en el pensamiento de Prebisch, por ejemplo, han sido extensamente estudiadas en Joseph L. Love (1998). *A Construção do Terceiro Mundo – Teorias do Subdesenvolvimento na Romênia e no Brazil*. São Paulo, Paz & Terra. El rumano Manoilescu y Sombart, ambos citados por el autor, son igualmente conocidos por su apoyo entusiasta de los movimientos fascistas de la época, los cuales no eran extraños a las preferencias corporativistas de cualquiera de los dos.

11. Un análisis detallado del período puede encontrarse en Abreu et al (1996).

12. Medidas como éstas demuestran qué tan desastrosa puede llegar a ser una política económica cuando se ignora la “economía” en detrimento de la “política”.

13. Ver Franco (1988), pág. 99.

14. El fenómeno es señalado por David Henderson (2000). *Antiliberalismo 2000 – A ascensão do coletivismo do Novo Milênio*. Rio de Janeiro. UniverCidade Editora.

15. Tomemos como ejemplo el discurso dado en la onceava Conferencia de la UNCTAD por el presidente brasileño Lula da Silva, donde sorprendentemente propuso que los bienes y servicios producidos en el continente africano debieran tener un recargo cuando son vendidos a los demás países. La falta de lógica económica de esta propuesta solo puede explicarse en un populismo descarado. El pronunciamiento puede leerse, en portugués, en esta dirección: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2386.

16. Ver Shirley (2004). *Why is sector reform so unpopular in Latin America?*, p.2. Disponible en: <http://www.coase.org/workingpapers/wp-4.pdf>.

17. Qué hay de malo en otorgarle esa condición a China? En resumen, la fuerte intervención estatal en los mecanismos de formación de precios de los productos chinos entorpece las investigaciones anti-dumping. Al no reconocer a China como una economía de mercado, de acuerdo al derecho internacional, es posible utilizar los precios de otros países como base de referencia. La concesión otorgada por la administración de Lula remueve esta salvaguarda.

18. La literatura muestra que la educación (“capital humano”) es importante para el crecimiento económico. Ferreira cita a un autor que incluso afirma que el desarrollo de Corea del Sur tuvo lugar no “debido” al gobierno, sino “a pesar” de éste.

19. Un empresariado pro-desarrollo prospera en un ambiente regulatorio que precie la iniciativa individual y el derecho a la propiedad. Una visión condescendiente del empresariado no resolverá el problema. Ver, por ejemplo, Frederic Sautet (2005). *The Role of Institutions in Entrepreneurship: Implications for Development Policy*. Mercatus Policy Series, n.1. Disponible en: <http://www.mercatus.org/pdf/materials/1053.pdf>.

20. No hace falta mencionar que las medidas que en efecto aumenten los costos de la corrupción son vitales para alcanzar este objetivo. De hecho también lo son para todos los otros puntos presentados en el párrafo.

21. Sociedades extremadamente desiguales presentan un alto potencial de actividades de búsqueda de rentas a través del proceso político. Brasil tiene una posición lúgubre en el ranking mundial en términos de distribución del ingreso, y la crisis política actual involucra acusaciones de transferencias masivas de dinero para favorecer a unos pocos. En el largo plazo, esto es claramente incompatible con un orden socioeconómico liberal.

Colombia: La Incesante Búsqueda de Una Identidad Comercial

Andrés Mejía-Vergnaud

Instituto Libertad y Progreso, Colombia

Lo que es bueno y prudente en la conducción de una familia, mal podría ser indebido en la conducción de un gran reino.

Adam Smith

La Riqueza de las Naciones, Libro IV

Para las economías atrasadas, el trato consuetudinario con las economías avanzadas es un elemento central del éxito.

Robert Lucas, Jr.

Industrial Revolutions: Past and Future

Ruidosas protestas, silencioso respaldo

Al momento de escribir este ensayo, el gobierno colombiano se apresta a ingresar en la fase final de la negociación de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos, acuerdo que ha llegado a conocerse de manera general como TLC. Simultáneamente, la más grande central sindical de Colombia, la llamada Central Unitaria de Trabajadores, ha convocado a la realización de una jornada de “paro nacional” en protesta, entre otras cosas, contra el TLC.

Miles de indígenas agrupados en la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) marchan hacia las grandes ciudades, protestando por una larga serie de cosas, entre ellas el TLC. Contra el TLC se han manifestado los productores de cereales, los empresarios avícolas, los canales privados de televisión, los productores de medicamentos genéricos, agremiaciones de artistas, grupos ambientalistas, libretistas de televisión, etc.

Como si todo aquello no fuera bastante, el senador Jorge Enrique Robledo, radical izquierdista, ha amenazado con elevar cargos criminales contra el presidente Uribe por

delitos de traición a la patria. Delitos que, en nuestra legislación penal, se definen como la ejecución de acciones tendientes a someter al país al dominio extranjero, o la realización de gestiones diplomáticas en perjuicio de los intereses de la república. En estos delitos, de acuerdo con el senador Robledo, incurriría el presidente si firma el TLC con Estados Unidos.

¿Pueden estos hechos interpretarse como fieles manifestaciones de un rechazo popular generalizado al TLC y, de manera más amplia, al libre comercio en Colombia? Por supuesto que no. De acuerdo con encuestas recientes, la negociación del TLC con Estados Unidos mantiene unos niveles saludables de aceptación.

La encuesta Gallup, publicada a principios de agosto del presente año, muestra un nivel de apoyo al TLC de 47.6%, en contraste con un 34.3% de rechazo. Por otra parte, una encuesta realizada por la firma Napoleón Franco, publicada en septiembre, ubica el nivel de aceptación en 45%, frente a un 41% de rechazo. Ciertamente las cifras de aceptación no corresponden a una mayoría abrumadora, pero no dejan de ser sorprendentes si se considera el tono terrorífico que ha asumido la oposición al TLC.

De hecho, la mayor parte de opositores al TLC han recurrido a profecías casi apocalípticas para tratar de desvirtuar este tratado. Se ha dicho, por ejemplo, que en materia de medicamentos se cometerá “un genocidio”; se dice que la televisión hecha en Colombia desaparecerá; que miles de familias cultivadoras de cereales pasarán a la más penosa pobreza, junto con quienes emplea el sector avícola; se dice que nuestros recursos naturales serán objeto de “biopiratería”, etc.

Se ha llegado incluso a decir que las expresiones tradicionales de la cultura colombiana, como la música vallenata, los sombreros artesanales, y la literatura

popular, dejarán de existir, pues como reza un mensaje televisivo, la existencia de dichas expresiones no es posible “si el comercio está por encima de la cultura.”

¿Por qué, entonces, a pesar de tan temibles pronósticos, conserva el TLC un nivel aceptable de apoyo popular? Indudablemente, parte de la causa es la inmensa popularidad del presidente Uribe, quien desafiando la historia, presenta niveles de favor popular cercanos al 80% durante el tercer año de su mandato, etapa en la cual los presidentes ya han sido víctimas de un desgaste natural.

El presidente Uribe ha sido claro en su defensa del TLC. En ocasiones, tal claridad se transforma en contundencia, como cuando afirmó que en este tema “el gobierno debe ir con urgencia” (septiembre 27), o cuando declaró que el tratado se firmará en el menor tiempo posible, a pesar de las protestas. Esta actitud ha sido vista como una clara expresión de liderazgo, en la cual los colombianos perciben similitudes con otras que, en diferentes entornos, han surtido efectos visiblemente positivos (e.g. seguridad y lucha contra el terrorismo).

El presidente Uribe, al respaldar de manera tan categórica el TLC, ha transmitido a este parte de su propia popularidad, y ha convencido a muchos colombianos de que dicho tratado es benéfico para el país. Por otro lado puede verse que, de manera sistemática y en todos los temas, la mayor parte de las propuestas y planteamientos de los opositores de Uribe han caído en desgracia frente al favor popular. La oposición radical al TLC es propia de sectores y grupos que también se oponen verticalmente a la gestión de Uribe.

Puede haber, además, otra razón más sutil que esté impulsando el apoyo popular al Tratado de Libre Comercio. Esta tiene que ver con el camino histórico que Colombia ha recorrido en lo referente al libre comercio. Dicho camino puede verse como una búsqueda incesante de una identidad comercial, es decir, un carácter definido y con vocación de permanencia que constituya la esencia de la orientación de nuestra política mercantil.

A principios de los años noventa, gracias a uno de los pasos que Colombia dio en la búsqueda de su identidad comercial, la economía nacional experimentó una mayor apertura hacia el entorno económico mundial. Una

hipótesis razonable que explica el apoyo al TLC es que, pese a que contra este proceso también se han elevado millares de cargos, algunos de ellos irracionales, los colombianos valoran positivamente la mayor disponibilidad de alternativas y los beneficios de la competencia que han obtenido gracias a estas reformas. Esto se suma a un notable espíritu emprendedor muy arraigado en la cultura empresarial colombiana, que genera además una vigorosa vocación exportadora. De tal modo, no verían los colombianos negativamente un paso adicional que traiga más competencia, más alternativas, y mayores perspectivas de exportación en los rubros que se han llamado “no tradicionales.”¹

Hoy por hoy, Colombia vive un momento crucial en el proceso de búsqueda de su identidad comercial. Y aunque los escenarios de avance son varios, no cabe duda de que el más importante es el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Así como nuestra mentalidad y nuestra actitud hacia la economía mundial cambiaron radicalmente tras la apertura de los noventa, es posible que el TLC introduzca un cambio aun mayor. Esto no significa, claro está, que debamos olvidarnos de los otros frentes de avance en la integración comercial, en particular de la OMC.

Para entender de manera más integral este importante momento que vive Colombia en lo relativo al comercio exterior, demos un vistazo a lo que han sido las líneas conductoras del proceso de búsqueda de una identidad comercial para nuestro país.

Proteccionismo, el indiscutible protagonista

Al analizar la historia económica de una nación en términos de sus políticas comerciales, hay peligro de caer en la tentación de aplicar un modelo simplista en el cual, de manera general, se caracteriza a una economía como abierta o como proteccionista, dando a tal caracterización un significado que no se adecua a todos los casos. En sí misma, y por más radical que parezca, dicha caracterización es correcta en términos generales: hay economías que han tenido una vocación más abierta, que han abrazado la idea de las importaciones con sus beneficios, y que han tenido también un notable desarrollo exportador.

Por otro lado, hay naciones cuyos líderes han preferido una orientación cerrada, en la cual se ve con desconfianza todo lo que viene de afuera. Dicha desconfianza se hace extensiva a lo cultural y a lo político; de hecho, el proteccionismo a ultranza ha sido un sistema preferido por gobiernos de índole dictatorial que desean evitar las influencias políticas internacionales. Igualmente, las naciones cerradas tienden a mostrar un pobre desempeño en exportaciones, que puede ser consecuencia de lo que se ha llamado “sesgo anti-exportador”; esto no es más que una orientación racional hacia los mercados locales, más rentables por causa de la protección.

Como en casi todo lo demás, en cuanto a estas categorías de análisis Colombia se muestra como una nación compleja y difícil de clasificar. Sin embargo, no dudaría este autor en incluirla, por lo menos en lo que respecta a la mayor parte de su historia, dentro del grupo de las economías de orientación cerrada. No obstante, dicha orientación fue matizada por otros factores que dieron al país un carácter más internacionalista.

Además, a lo largo de la historia de su vigencia, las mismas políticas proteccionistas han sufrido enormes fluctuaciones en su intensidad, su aceptación pública y su aplicación práctica. Probablemente, esto tuvo el efecto de hacer que, en la mentalidad pública del país, el proteccionismo y la autarquía no fueran vistos como un destino inevitable, sino como una mera decisión de política económica que bien podría ser modificada.

Proteccionismo vs. Libre comercio en la historia de Colombia

Por causa de las discusiones que rodean la negociación del TLC con Estados Unidos, el enfrentamiento entre proteccionistas y librecambistas es, hoy por hoy, el elemento predominante de las discusiones públicas sobre política económica en Colombia. En esto, nuestro país sigue fielmente su propia tradición.

En efecto, la lucha entre proteccionismo y librecambio ha sido tan intensa, constante, y decisiva, que el eminente historiador Luis Ospina Vásquez no dudó en señalarla como la cuestión central en la historia económica del país.²

A partir de mediados del siglo XIX, cuando emergió con fuerza en la agenda política nacional, la lucha entre estas dos corrientes de pensamiento ha recorrido muy diversos caminos. En un principio, la identificación sectorial con cada una de las dos posiciones en lucha respondía claramente a intereses económicos, que luego se conjugaron con cuestiones de actitud cultural. En aquellos tiempos, el librecambio se convirtió en la bandera de los sectores liberales progresistas, ubicados en los centros urbanos, expuestos a la educación y las ideas europeas, y dedicados en buena medida a la actividad comercial. Por otra parte, el proteccionismo fue el estandarte de lucha de los artesanos agrupados en las llamadas “sociedades democráticas”. Estas profesaban una ideología de raíz liberal, aunque con matices prácticos muy diferentes al liberalismo de los comerciantes librecambistas. Los artesanos temían por el destino de sus precarias actividades económicas en un entorno de librecambio; por eso, se transformaron en un poderoso y beligerante grupo de presión, el cual llegó a ser protagonista de episodios como la tumultuosa elección del presidente José Hilario López (1849). En aquella ocasión, las “sociedades democráticas” rodearon de manera amenazante el recinto donde sesionaba el Congreso, logrando bajo presión que se eligiera a López como presidente. Fue entonces cuando se produjo el célebre voto de Mariano Ospina Rodríguez, quien escribió en su papeleta: “Voto por José Hilario López para que el Congreso no sea asesinado”.

Por otro lado, en algunos círculos de pensamiento conservador existieron vertientes muy afectas al proteccionismo, ya que este era consistente con su visión tradicionalista y antibritánica, que tendía hacia el fortalecimiento de nuestros propios valores y la identificación con nuestras costumbres y modos productivos. En esta versión, el proteccionismo se mezclaba con el rechazo a influencias religiosas no católicas, el repudio del liberalismo utilitarista, y el deseo por conservar una economía primordialmente agrícola.

En su lucha por imponerse como credo de la política comercial, el proteccionismo fue favorecido por otras circunstancias. En primer lugar, buena parte de los centros urbanos de Colombia están ubicados en el interior del país, lejos de las costas y encaramados en

fabulosas cadenas de montañas. Los costos de transporte, por esta circunstancia, son y siguen siendo un problema para el desarrollo del comercio.³ Igualmente, el proteccionismo fue visto como instrumento para el logro de objetivos macroeconómicos diversos (e.g. estabilidad cambiaria), y también como una respuesta necesaria ante algunas circunstancias de la economía internacional.

Caracterización del proteccionismo en Colombia

En un reciente estudio, el Grupo de Estudios del Crecimiento Económico GRECO, del Banco de la República, analizó los diversos factores que han dado forma al comercio exterior colombiano, y que han determinado su incidencia en nuestros patrones de crecimiento. Hay muchos factores, sin duda: abundancia de recursos naturales, una fuerza laboral que por décadas tuvo baja calificación, barreras geográficas, etc. Sin embargo, consideran los autores de este estudio que, entre todos los factores estudiados, el más relevante y decisivo ha sido el proteccionismo.⁴ Veamos, de manera sintética, algunas de las más importantes características del proteccionismo, tal como ha sido aplicado en Colombia:

No generó autarquía: Como bien ha señalado Urrutia,⁵ existieron elementos culturales que impidieron que el proteccionismo convirtiera a Colombia en una nación autárquica, encerrada en sí misma, y aislada de las tendencias culturales mundiales: “En términos generales (...) el pensamiento occidental y los eventos políticos en los países centrales han tenido mucha influencia en Colombia.” Añade Urrutia que “A diferencia de algunos países de Asia, la élite no ha creado el mito de la superioridad de una cultura autóctona”. Estos factores culturales han permitido, también, que propuestas liberalizadoras como la apertura de los noventa y el TLC con Estados Unidos gocen de apoyo popular, especialmente entre las clases medias, a pesar de la ferocidad de sus opositores.

Fue una política mixta: A diferencia de muchos países proteccionistas, Colombia sí tuvo un importante desarrollo en sus exportaciones, en especial a partir de la segunda década del siglo XX. Esto se debió en buena medida al desarrollo de la economía cafetera. Gracias a

este proceso, el país tuvo conciencia de los beneficios de una economía capaz de mirar más allá de las fronteras. Además, por otro lado, las fluctuaciones de los precios internacionales del café crearon alarma sobre la excesiva dependencia que la economía tenía de dicho producto.⁶ Por esta razón, en Colombia, el proteccionismo y la sustitución de importaciones fueron combinados con políticas dirigidas a incentivar las exportaciones. Dichas políticas, que cobraron vigor a partir de la década de los sesenta, se basaban en instrumentos como la manipulación de la tasa de cambio, incentivos tributarios y créditos dirigidos.

Preferencia por la industrialización: Ya entrado el siglo XX, el proteccionismo colombiano asumió de forma decidida un carácter industrializador. Dicho carácter no era propio del proteccionismo que venía de la época conocida como “regeneración” (décadas de 1880 y 1890), cuando tal política fue sobre todo inspirada por una ideología conservadora tendiente al favorecimiento de lo auténticamente nacional. Sin embargo, a partir de la década de los treinta en el siglo XX, el anhelo de industrialización inspiró en gran medida las políticas proteccionistas.

Incluso en nuestros días, dicha preferencia por la industrialización implica un rechazo a lo que, se considera, serían consecuencias inaceptables de la especialización surgida en un entorno de libre comercio. Es decir, se teme que el país encuentre ventajas comparativas en sectores que no se consideran tan deseables como la industria, de la cual se piensa puede traer enormes beneficios por sí sola a una nación. En palabras de Bhagwati, “La idea de proteger, de manera extensa, a las industrias nacientes, surgió de la noción de que la especialización en producción primaria era inaceptable políticamente para un estado moderno”.⁷ Y añade: “Esta preferencia política por la industrialización coexiste, frecuentemente, con la convicción de que la manufactura conlleva externalidades considerables, como son la creación de una mentalidad científica que lleva al cambio y la innovación.”⁸

Hoy por hoy, el asunto de la industrialización sigue siendo un tema predilecto entre quienes, en Colombia, se oponen al libre comercio. Sin embargo, como bien argumenta Ocampo,⁹ “no existe una relación unívoca entre protección e industrialización en la historia

económica colombiana o latinoamericana: ni la segunda es únicamente fruto de la primera, ni la protección es la explicación básica de la industrialización". De acuerdo con el mismo autor, circunstancias diferentes a la protección explican el desarrollo industrial de Colombia en el siglo XX, en particular, la expansión del mercado interno y el desarrollo de una mejor red de infraestructura, hechos que en buena medida fueron consecuencia del crecimiento del sector cafetero. Y a nivel internacional, existen muchos ejemplos que muestran como, tras experiencias intensas de liberalización comercial, ha seguido un desarrollo industrial mucho más intenso que aquel experimentado por naciones proteccionistas.

En el argumento industrialista a favor del proteccionismo existe un error sutil: el pensar que, de manera previa a la exposición al mercado mundial, es posible determinar cuáles son las ventajas comparativas de un país, o cual será su futuro en la especialización, utilizando supuestos como la abundancia de algunos factores. El descubrimiento de la especialización y las ventajas comparativas solo es posible en un contexto de mercado abierto, en el cual los empresarios puedan asumir riesgos y evaluar posteriormente los resultados. Se trata de un proceso de ensayo y error por excelencia. Los estudios que pretenden determinar a priori las ventajas comparativas suelen producir resultados ridículos: hace poco, un experto me mencionaba un estudio que, en los años cincuenta, determinó que las ventajas comparativas de Corea del Sur estaban en la minería.

La cuestión de la "industria naciente": Dentro de esta órbita de argumentos, siguen teniendo gran importancia aquellos que abogan por la protección de las industrias nacientes. Esta es sin duda la forma de proteccionismo más aceptada, y para la cual se han ideado argumentos más finos. Inclusive, muchos consideran que esta forma de proteccionismo es admisible cuando, a la vez, se acepta que la especialización derivada del comercio libre trae ganancias.¹⁰ Pero, como bien ha señalado Bhagwati, incluso si el argumento es válido no constituye una justificación para el proteccionismo en general, extendido a otras industrias y sectores.¹¹

El mayor problema con el argumento de la industria naciente es de orden institucional: quienes disfrutan de la protección difícilmente aceptan que esta se termine, y emplean enormes recursos y esfuerzos para lograr, a través de los procesos de decisión política, que el privilegio de que gozan se siga manteniendo. Es, además, muy difícil determinar cuándo una industria ha dejado de ser naciente. Así, el proteccionismo, que en este caso se erige como medida transitoria, tiende a convertirse en una realidad permanente.

Colombia no ha sido ajena a estos problemas: "Aunque casi todos los argumentos intervencionistas implican la defensa de un arancel (u otra barrera) de duración transitoria, muchas de las medidas defendidas con tales argumentos han sido perdurables, a causa, poca duda cabe, de los intereses favorecidos..."¹² Un analista como Ocampo, que justifica la protección a la industria naciente incluso cuando ya se ha alcanzado un desarrollo industrial en general, admite que el proteccionismo difícilmente cederá en un escenario como ese, pues los sectores protegidos son llevados a "buscar que se les extienda la protección más allá de su etapa de despegue, como mecanismo para evitar el rigor de la competencia."¹³

Consecuencias sociales: El proteccionismo en Colombia, en especial durante su fase final, trajo enormes consecuencias de índole social que, por cierto, son perfectamente predecibles dentro de la teoría. Se crearon en Colombia odiosos monopolios en importantes sectores. La población se vio sometida a una dictadura de la industria local, la cual, protegida de la competencia, podía fijar precios y vender productos de calidad discutible. Floreció el contrabando, que se convirtió en el mercado favorito para adquirir calzado deportivo, electrodomésticos, aparatos electrónicos, licores, algunos comestibles, etc. Había corrupción en el sistema aduanero. La burocracia se entronizó sobre el sector privado y los ciudadanos comunes; la existencia, por ejemplo, de métodos de protección tan rígidos como la licencia previa de importación, hacía que el sector privado y los ciudadanos tuviesen que vivir bajo la tiranía del trámite.

Una mirada a los retos actuales

Tras haber realizado un proceso de liberalización de la economía a principios de los noventa, Colombia se prepara hoy para afrontar nuevos retos en materia de comercio exterior. Estos retos se originan, en particular, en la perspectiva de un TLC con Estados Unidos y en el deterioro del entorno regional. Hay otros retos, claro está, como aquellos que plantea el avance de China, pero este no es el lugar para ocuparnos de ellos.

El TLC con Estados Unidos: Los argumentos en contra de los tratados bilaterales como instrumento de política comercial son bien conocidos. Sin embargo, en un entorno como el actual, en el cual todos los procesos importantes de liberalización multilateral están atascados, no queda otra alternativa a un país como Colombia que buscar un tratado con Estados Unidos, país con el que tradicionalmente ha tenido fluidas relaciones comerciales. Este tratado ampliará en Colombia los beneficios de la competencia y de unas mayores importaciones. Servirá, además, para dar un impulso a la ya fuerte vocación exportadora del país. De firmarse y completarse satisfactoriamente, el TLC podría impedir que Colombia se deslice hacia el confuso modelo que Venezuela, a través de sus jugosos recursos petroleros, está promoviendo en la región, y que no puede llevar sino a una mayor miseria y un mayor atraso, con la consecuencia adicional de perder nuestros avances en democracia y libertades.

La administración del presidente Uribe ha hecho un gran trabajo en su defensa y promoción del TLC. Sin embargo, y quizás con el ánimo de ser políticamente correctos, sus funcionarios han evitado utilizar argumentos de mayor contundencia, en especial en áreas como la cultura. A este autor le habría gustado, por ejemplo, que ante un reclamo de organizaciones indígenas por el presunto riesgo que corre su cultura tradicional, se le hubiera respondido que tal riesgo es ilusorio pero que, incluso en caso de existir, ningún líder indígena tiene derecho a impedir que los miembros de su comunidad, individualmente, vivan según sus preferencias culturales.

El TLC con Estados Unidos puede también inducir un fortalecimiento institucional en áreas como la propiedad intelectual, en las cuales nuestro país sigue siendo muy débil.

El entorno regional: En los años por venir, Colombia tendrá que hacer grandes esfuerzos por resistir la presión expansionista de Venezuela, que ha identificado en Colombia el más importante eslabón en la difusión de la “revolución bolivariana”. Los líderes de izquierda de la región, unidos a los de Colombia, pregonarán sin descanso los supuestos beneficios sociales de este modelo; ocultarán convenientemente, claro está, el hecho de que tales “beneficios” no son más que transferencias directas y dirigidas de unas enormes rentas petroleras, y que no se sabe a ciencia cierta como podrían sostenerse en ausencia de tales rentas. Por otro lado, el gobierno de Brasil, que de manera sistemática torpedeó todas las negociaciones multilaterales en que participa Colombia, está muy ocupado en defenderse de sus escándalos de corrupción, y por esto es posible que su activismo en este ámbito se reduzca. Posiblemente su influencia regional, sobre todo en el Caribe, también se reducirá. En esto, es probable que sea reemplazado por Venezuela. Pero este país, a diferencia de Brasil, no es tomado en serio en los escenarios multilaterales. De cualquier modo, el daño hecho por Brasil fue considerable: es en buena medida responsable del estancamiento de la OMC, y de la virtual desaparición del ALCA.¹⁴

Dentro de los asuntos de índole regional, no se puede descartar una gradual caída de las exportaciones colombianas a Venezuela, las cuales ocupan un segundo lugar después de aquellas que se dirigen a Estados Unidos. Gracias a la bonanza petrolera actual, estas han alcanzado un nivel muy favorable, pero es previsible que, por la evolución política de Venezuela, se reduzcan a un nivel muy mínimo en el mediano plazo. Esto solo lo podría compensar, de manera inmediata, un buen TLC con Estados Unidos.

Nuestra propia tarea: Sin poner en duda la importancia de estos escenarios de avance internacional, Colombia, como cada país, debe realizar su propia tarea en la eliminación unilateral de barreras al comercio. Esto, además de beneficiar al país en su estructura económica interna, lo ubica en una mejor posición para avanzar en las negociaciones internacionales.¹⁵

Al enfrentar estos retos, Colombia continuará en la intensa búsqueda de su identidad comercial, una búsqueda que ya debería llegar a término, y de la cual dependerá en buena medida nuestro futuro económico.

Notas

1. Exportaciones de productos diferentes de petróleo y sus derivados, café, ferroníquel, y carbón.
2. Ospina Vásquez, Luis (1974), *Industria y Protección en Colombia 1810–1930*, segunda edición, Bogotá, Oveja Negra.
3. GRECO, Grupo de Estudios del Crecimiento Económico, Banco de la República (2002), *El Crecimiento Económico Colombiano en el Siglo XX*, Bogotá, Banco de la República – Tercer Mundo Editores, p. 214.
4. *Ibid.*
5. Urrutia, Miguel (1993), “Introducción”, en Urrutia, Miguel (comp.), *Colombia ante la Economía Mundial*, Bogotá, Tercer Mundo Editores – Fedesarrollo, p.9.
6. Ocampo, José Antonio (1993), “La internacionalización de la economía colombiana”, en Urrutia, Miguel (comp.), *Colombia ante la Economía Mundial*, Bogotá, Tercer Mundo Editores – Fedesarrollo, p. 30.
7. Bhagwati, Jagdish (1988), *Protectionism*, The MIT Press, Cambridge, p. 91.
8. *Ibid.*
9. Ocampo (1993), p. 27.
10. Bhagwati (1988), p. 91.
11. *Ibid.*, p. 91.
12. GRECO (2002), p. 215.
13. Ocampo (1993), p. 26.
14. Mejía-Vergnaud, Andrés (2005), “Consequences for bad leadership”, en TechCentralStation, <http://www.techcentralstation.com/042605D.html>
15. Panagariya, Arvind (2005), “The protection racket”, en *Foreign Policy*, September/October, p. 94)

El Ecuador no puede prosperar con un Estado de Derecho Débil

Enrique Ampuero Pareja

Instituto Ecuatoriano de Economía Política, Ecuador

¿Por qué unos países prosperan y otros no? ¿Por qué algunos países crecen rápidamente, mientras otros se estancan o se empobrecen aún más? ¿Por qué los ingresos per cápita son más altos en unos países que en otros? Los economistas, la gente de negocios, los orientadores de la opinión pública se han hecho estas preguntas por más de una centuria. La respuesta está en que los países deben tener ciertas características que permiten que su gente desarrolle sus iniciativas creativas e interactúe armónicamente unos con otros.

La evidencia de países exitosos muestra que la clave está en disponer de instituciones sólidas, principalmente un sistema jurídico que proteja las libertades individuales y la propiedad privada, atributos personales favorables hacia el trabajo productivo, y sobre todo, políticas de gobierno que alienten la productividad individual. En aquellos países donde prevalece el Estado de Derecho con reglas claras y estables, que garantizan los derechos fundamentales del ser humano como son la seguridad personal, la propiedad privada y la libertad, la gente tiene la oportunidad de crear riqueza porque tiene la confianza de que el Estado va a hacer cumplir las leyes.

¿Cuánto importan las instituciones y las políticas públicas? La manera veraz de contestar esta pregunta es comparando las instituciones y las políticas de diferentes países. A mediados de los años ochenta, el Instituto Fraser ubicado en Vancouver, Canadá, comenzó a trabajar en un proyecto especial para desarrollar comparaciones de libertad económica entre los países. Algunos destacados intelectuales, incluyendo ganadores del premio Nóbel como Milton Friedman, Gary Becker, y Douglas North participaron en este empeño. El proyecto culminó con el desarrollo del *Índice de Libertad Económica del Mundo* el cual se publica con el apoyo de una red de más de 50 institutos que analizan políticas públicas en todo el orbe, entre los que se encuentra el Instituto

Ecuatoriano de Economía Política. El *Índice* mide la manera por la cual las instituciones y políticas permiten la libertad económica; esto es, cuanto ellas permiten las opciones individuales, propiedad privada, intercambio voluntario y mercados competitivos. El *Índice* está integrado por 38 componentes separados y provee calificaciones para 123 países durante el período 1980–2002.¹

Para que un país alcance una calificación alta, deberá proveer protección segura de la propiedad privada, asegurar el cumplimiento de los contratos y contar con una moneda estable. También debe mantener bajos impuestos, limitarse en la creación de barreras al comercio doméstico e internacional, y depender completamente en los mercados antes que en los gastos del gobierno y las regulaciones en la asignación de recursos y bienes.

La evidencia disponible en cerca de dos décadas de medición de la libertad económica en los países del orbe, demuestra con claridad que los países con más libertad económica tienen ingresos per cápita superiores a los países con poca libertad. Como ejemplo, podemos anotar que en los países más libres como Hong Kong, Singapur, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos y Australia el ingreso per cápita promedio es de \$26.100 dólares, mientras que en los países de economía poco libre como Rusia, muchos países africanos, Ecuador, Colombia, Perú y algunos países centroamericanos, el ingreso per cápita está bajo la línea de \$ 2.828 dólares. El Ecuador ocupa el puesto 94 entre 123 países, y su calificación referente a la libertad económica no ha variado en dos décadas debido a la intervención del gobierno en la economía.

El *Índice de Libertad Económica* que publica el Instituto Fraser señala la consistencia de la estructura legal y el ingreso de las personas en los 123 países estudiados en

Cuadro 1 **El sistema legal y el ingreso per capita e inversion extranjera directa neta de paises seleccionados**

<i>Países con ranking legal promedio >7.0 de 1980–2000</i>	<i>PIB per cápita Año 2000 (PPP, US\$)</i>	<i>Crecimiento anual promedio del PIB per cápita de 1980–2000(%)</i>	<i>Inversión* Extranjera Directa Neta 2003 (Millones US\$)</i>
Suiza	27.780	0.82	1.100
Estados Unidos	33.960	2.12	-113.900
Holanda	26.910	1.98	-6.400
Nueva Zelanda	17.840	1.29	668
Austria	26.420	1.99	-229

<i>Países con ranking legal promedio <4.0 de 1980–2000</i>	<i>PIB per cápita Año 2000 (PPP, US\$)</i>	<i>Crecimiento anual promedio del PIB per cápita de 1980–2000 (%)</i>	<i>Inversión* Extranjera Directa Neta 2002 (Millones US\$)</i>
Honduras	2.830	-0.13	142
Nicaragua	2.450	-2.26	170
Perú	4.630	-0.24	2.100
Colombia	7.010	1.04	1.200
El Salvador	5.240	0.57	182
Ecuador (ranking 5.6)	1.490	0.76	1.300

Fuentes: *Economic Freedom of the World Annual Report 2004*, The Fraser Institute.

**Índice de Libertad Económica 2005*, The Heritage Foundation

las últimas dos décadas. En el cuadro que sigue se compara el ingreso per cápita y las inversiones de cinco países que tienen un fuerte sistema legal con seis países latinoamericanos seleccionados, incluyendo el Ecuador, donde el sistema jurídico es débil. La calificación de países establece una escala del 1 al 10. Los números más altos se atribuyen a países con buenos sistemas legales y los números más bajos a países con débiles sistemas judiciales.

Los datos demuestran que los países que tienen un fuerte Estado de Derecho son los países más prósperos, donde sus ciudadanos disfrutan de un alto estándar de vida, mientras que en los países que tienen débiles Estados de Derecho, como el Ecuador, la mayor parte de su población vive en la pobreza. Estos datos explican las razones que impulsan a los ciudadanos ecuatorianos a emigrar hacia los países ricos, donde hay libertad económica para trabajar y tener una justa recompensa a sus esfuerzos y donde el Estado de Derecho los protege de que el fruto de sus esfuerzos no les será arrebatado.

El Estado de Derecho en el Ecuador

La reciente crisis política ocurrida en el Ecuador se originó en Diciembre del 2004 cuando el Congreso destituyó a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo Electoral. De inmediato el Congreso nombró una nueva Corte Suprema de Justicia escogiendo los Jueces entre abogados de sus tiendas políticas. La destitución de las Cortes referidas se logró por acuerdo de una simple mayoría estructurada por iniciativa del Ejecutivo con los votos de partidos allegados e independientes.

Esta acción fue una intervención en la función judicial, violando la Constitución que establece la independencia de las funciones del Estado. No es la primera vez que se viola la Constitución en el Ecuador: la historia republicana ecuatoriana está llena de rupturas a la Carta Magna por iniciativas del Ejecutivo, por golpes militares o insurgencia civil. Usualmente después de un golpe de Estado el retorno a un régimen constitucional ha sido

precedido de una Asamblea Constituyente que ha elaborado una nueva constitución. El Ecuador tiene 19 constituciones en su vida republicana.

En abril del 2005, las manifestaciones de descontento en las principales ciudades del país contra la administración del Presidente Lucio Gutiérrez llegaron a un nivel insostenible que amenazaron paralizar al país. El Congreso, entonces, por mayoría de votos destituyó al Presidente acusándolo de abandono del poder.

Inmediatamente el Congreso tomó juramento al Vicepresidente Alfredo Palacios para que asuma la Presidencia de la República. Nuevamente el Congreso destituyó a los miembros de la reciente Corte Suprema de Justicia dejando en acefalía a esta institución hasta el presente, igual que a las otras instituciones legales y de control anteriormente referidas.

Crisis políticas similares vivió el país en 1997 con la separación del Presidente Abdalá Bucarám y en el año 2000 con la destitución de Presidente Jamil Mahuad. En todos estos casos los causales de destitución y los procedimientos seguidos por el Congreso han sido cuestionados por muchos abogados constitucionalistas y analistas políticos.

En el Ecuador la función judicial ha estado influenciada por los partidos políticos que continuamente han forcejeado para conseguir una cuota de miembros de la Corte Suprema y otras organizaciones del sistema judicial a nivel regional, así como de los tribunales electorales y organismos de control del gasto público.

La debilidad del Estado de Derecho, y la falta de poder para imponer el respeto al imperio de la ley, impide luchar con eficacia contra la corrupción en el Ecuador, la cual está diseminada en todos los estratos de la sociedad.

De acuerdo con transparencia Internacional, Ecuador está al final de la escala entre las naciones más corruptas. La corrupción se alienta por la concentración de poder y la falla de los mecanismos de control. Aquí viene a la mente la famosa frase de Lord Acton “el poder tiende a corromper, el poder absoluto corrompe absolutamente”. En el Ecuador, igual que en muchos otros países latinoamericanos, los gobiernos tienden a aumentar su poder para intervenir más y más en la vida de los ciudadanos en nombre de la justicia social.

La Constitución actual del Ecuador contiene los elementos necesarios de un Estado Benefactor que interviene en la economía para asegurar la redistribución de la riqueza hacia sectores de la sociedad que se consideran marginados o vulnerables en aras de una llamada “justicia social”. La Constitución hace responsable al Estado de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otras de naturaleza similar.

Con este fundamento el Estado ecuatoriano ha establecido empresas que con el tiempo han probado ser ineficientes, caras y despilfarradora de recursos. Además, codiciadas por la clase política como instrumento para negociar compromisos. Esta situación ha sido un elemento que ha aumentado la corrupción en el país.

La Constitución contiene muchas promesas de bienestar para los ciudadanos en materia de salud, educación, vivienda, empleo, seguridad social, medio ambiente sano, entre otros innumerables “derechos”, los cuales son recogidos por los políticos en sus campañas electorales para encandelillar al electorado con un paraíso de promesas difíciles de cumplir, y que llegado el momento de la verdad terminan en desilusiones que desembocan en el descontento social, lo cual es aprovechado por oportunistas políticos para revertir el orden constituido.

Este fenómeno que sucede en el Ecuador se repite en otros países latinoamericanos donde el populismo ha surgido con mayor intensidad ante la decepción de los ciudadanos de la clase política que ha estado actuando por sus propios intereses sin escuchar las demandas de cambios que exige la gente.

Los representantes de los partidos políticos en el Congreso responden a las instrucciones de las directivas y líderes antes que atender las necesidades del pueblo. Las elecciones de los congresistas u otros representantes de elección popular no se realizan en forma democrática por decisión de una asamblea del partido sino por decisión de las elites que dirigen los partidos.

Tal vez esto explica porqué los políticos elegidos a un cargo de representación popular no se sienten obligados a rendir cuentas a sus electores sino a las elites políticas

que los designaron. Estos procedimientos poco democráticos han sido criticados por la opinión pública y han generado demandas de cambios en el sistema electoral.

¿Por qué la poca obediencia y respeto del poder político al imperio de la ley? Tal vez la respuesta yace en el poco valor que la sociedad le otorga a la libertad individual, ya sea por desconocimiento de la ciudadanía de la verdadera importancia de este principio que facilita el convivir ciudadano, o debido a que las violaciones al Estado de Derecho no son penalizadas con el rigor de la ley.

En palabras del premio Nóbel Friedrich Hayek, uno de los portavoces más brillantes de la Escuela Austriaca de Economía, “las previsiones constitucionales pueden hacer que las infracciones al Estado de Derecho sean más difíciles y puedan ayudar a impedir violaciones inadvertidas por la rutina legislativa; sin embargo, el legislador último no puede nunca limitar sus propios poderes mediante ley, debido a que siempre puede derogar cualquier ley que haya promulgado.

El imperio de la ley, por tanto, no es una regla legal sino una regla referente a lo que la ley debe ser, una doctrina meta legal o un ideal político. El imperio de la ley será efectivo solo en tanto en cuanto el legislador se sienta ligado por él. En una democracia esto significa que el Estado de Derecho no prevalecerá a menos que la moral tradicional de la comunidad esté constituida por un ideal común e incuestionablemente aceptado por la mayoría”.

La inestabilidad política afecta la economía porque acentúa la incertidumbre de los empresarios sobre las decisiones que se tomen en el poder político, las cuales afectarán los planes de inversión tanto de los empresarios como de los particulares, así como de los inversionistas extranjeros.

Finalmente, como se mostró en la primera parte de este artículo, el Estado de Derecho débil de nuestro país explica la razón para nuestro bajo crecimiento económico, el limitado ingreso de los ecuatorianos y la poca inversión, todo lo cual repercute en un aumento de la pobreza del Ecuador.

Notas

1. James Gwartney & Robert Lawson. Economic Freedom of the World. 2004 Annual Report. The Fraser Institute. Canadá.

Del libre comercio unilateral al TLC Perú-Estados Unidos: ¿Coherencia o desenlace político?

José Luis Tapia Rocha
Instituto de Libre Empresa, Perú

Hace 15 años, al momento de iniciarse el proceso de implementación de las reformas estructurales, ningún analista económico y político y autoridad gubernamental en ese entonces advertía suscribir un Tratado de Libre Comercio con el país del norte.

¿Es coherente haber iniciado el camino con el libre comercio unilateral y llegar en la actualidad a una fase de negociaciones para suscribir un TLC con Estados Unidos? Este artículo pretende ilustrar algunos hechos fundamentales del proceso de implementación de la reforma comercial con el propósito de sacar lecciones útiles en materia de políticas públicas.

El lector no debe esperar un recuento cronológico de los hechos sino un examen de las medidas de política comercial más relevantes y acordes con el principio de libre comercio con el mundo.

La coherencia: unilateralismo comercial

A partir de julio de 1990 el gobierno de Alberto Fujimori implementó un programa económico orientado a una economía de libre mercado. Como señaló Carlos Boloña, ex Ministro de Economía de ese entonces, en su libro *Cambio de Rumbo*, el programa respetó, entre unos de sus seis principios, el de libre comercio o integración con el mundo.¹ Sus bases principales fueron la estabilización de los precios, las reformas estructurales, la reinserción financiera y económica internacional y el mantenimiento del Estado de Derecho.

Como el programa económico estaba inspirado en el libre mercado significaba orientar todo el conjunto de medidas de manera coherente. Al respecto el ministro Boloña dice lo siguiente: “El programa de economía de mercado que se viene aplicando en el Perú, debe

entenderse como un conjunto de medidas integradas y coherentes entre sí. No se puede pensar en cambiar algunas de sus partes y piezas, por conveniencia de ciertos grupos. El programa no se va alterar o echar a perder. Subir y diferenciar aranceles a las importaciones o incrementar el tamaño del gobierno, serían medidas que traerían abajo el programa, por más que sean adoptadas con las mejores intenciones.”²

Ya el ex ministro advertía 13 años antes lo que podría pasar sino se mantenían los principios del programa económico, lo que ocasionaría la pérdida de control de los resultados.

Una de las políticas que tuvo más coherencia con el principio de libre comercio unilateral fue la política comercial autónoma.³ Consistió en reformar el comercio exterior a través de la eliminación de medidas para-arancelarias y arancelarias, significando esta última un fuerte descenso de las tasas arancelarias nominales y efectivas que pretendía unificar todas las tasas en una sola para llegar a un arancel *flat*, cuyo objetivo era lograr una eficiencia del aparato productivo no determinada por las tasas sino por la decisión empresarial.

En los comienzos de 1990, el gobierno de ese entonces hereda una economía totalmente intervenida y socializada, con distorsiones importantes de las principales variables macroeconómicas⁴, entre ellas, las correspondientes al comercio exterior.⁵ El gobierno de Fujimori ejecutó una política de libre comercio unilateral sin que mediara alguna coordinación subregional con los países socios de la Comunidad Andina o que esperara a que los demás países de la región hicieran lo mismo durante alguna cumbre presidencial. Para el gobierno le fue suficiente argumentar que necesitaba integrarse con el mundo para luego insertarse exitosamente a la comunidad financiera internacional.

Las autoridades del gobierno procedieron a eliminar importantes restricciones para-arancelarias y arancelarias. En el primer caso, se pudieron encontrar 17 tipos de restricciones para-arancelarias⁶ entre las más destacables son: los monopolios estatales de comercialización de insumos, reglamentos tecnológicos de carnes, registros nacionales, permisos fitosanitarios y zoosanitarios, certificados, permisos, autorizaciones, evaluaciones, dictámenes y licencias expedidas por el ministerio de Agricultura, Relaciones Exteriores, Interior, y otros organismos estatales.⁷

El segundo componente de la reforma comercial se inició en septiembre de 1990, cuando se produce la primera unificación arancelaria llegando a tres niveles de 15%, 25% y 50%, luego de haber heredado en julio de 1990, 41 tasas con una dispersión arancelaria con tasas entre el 5% al 84% pero concentradas el 60% de las subpartidas entre las tasas de 40% y 84%.

Luego en marzo de 1991, se simplifica aun más; a dos tasas arancelarias de 15% y 25%, pasando las partidas del 50% a las del 25%. La tercera unificación se produce en junio de 1993 cuando alrededor de 96 subpartidas arancelarias con tasa del 25% pasan al 15%.

La cuarta se produjo en abril de 1997, cuando las partidas arancelarias del 15% bajaron al 12% y las ubicadas en el 25% bajaron a la tasa del 20%, cuyo promedio arancelario bajo de 17.6% a 13.5%. Hubo dos modificaciones más en 1999 y 2002, donde se creó una nueva tasa ad valorem de 4% para la importación de maquinarias y equipos.⁸ Actualmente se tiene tasas de 0%, 4%, 7%, 12% y 20%.

Como se puede advertir, desde el proceso de unificación arancelaria nunca se llegó al 100% *flat* pues el régimen arancelario contempló importantes excepciones desde que se inició dicha reforma unilateral, al aplicarse derechos específicos para un número determinado de bienes como los agropecuarios, llamado sobretasas o arancel variable y que se aplican al trigo, sorgo, azúcar, arroz, leche, harinas y pastas.⁹

¿Por qué no se pudo concretar la unificación arancelaria tipo *flat*? Con ello se evita la fluctuación del precio y estabiliza los precios de los productos agrícolas, como también otorga protección a los agricultores y ganaderos

frente a la competencia de productos agrícolas a precio dumping.

En resumen, las excepciones lo constituyen:

- 146 partidas arancelarias del anexo del D.S.No.100-93-EF tendrán una sobretasa del 5%, que están ubicadas en la tasa del 20%.
- 148 partidas arancelarias que no estaban en el anexo y que pasan ahora a la tasa del 20%, también se le impondrán una sobretasa del 5%. Es decir, si se suman las partidas que tienen una sobretasa del 5% estas llegan a 294 partidas arancelarias.
- 38 partidas arancelarias que se ubican con una tasa del 12% se les impondrán también una sobretasa del 5%.

Las perforaciones de las 118 subpartidas con tasa cero corresponden a la aplicación de los beneficios otorgados a las importaciones de las universidades, a empresas con contrato de estabilidad tributaria y organizaciones religiosas. Sin embargo, la aplicación principal de tasa cero corresponde a los acuerdos comerciales bilaterales con los países miembros de la Comunidad Andina, que en términos del intercambio comercial fluctúa entre el 7% y 9%.

Estos acuerdos incluyen aquellas preferencias arancelarias para partidas que se encuentran en la lista general del AEC ubicadas en las tasas de 5%, 10% y 15% que se estima en aproximadamente el 70% del intercambio comercial con dichos países. Así mismo en el marco del ALADI, se otorga también rebajas arancelarias aplicando márgenes de preferencia para una lista de productos previamente negociadas.

Cualquier modificación de la estructura arancelaria le corresponde al Presidente de la República decidir sobre esta materia, y se ampara, en el artículo No.118 inciso 20 de la Constitución Política de 1993. Solo el Ministerio de Economía y Finanzas tiene la facultad de dictar medidas dirigidas a restringir o impedir el libre flujo de mercaderías según el Decreto ley No.25909.

Si se hace un inventario de las tasas aplicadas en la práctica encontraremos lo siguiente:

- Tasa del 0% que se aplica a los productos que provienen de los acuerdos bilaterales suscritos con los países de la Comunidad Andina.
- Tasa del 4% aplicable a maquinaria y equipos.
- Tasa del 6% por fraccionamiento arancelario para los bienes de capital, que se paga hasta en 7 años, abonando cuotas semestrales.
- Tasa del 8% que proviene del arancel especial a los CETICOS que señala el D.S.No.035-97-EF, Decreto Legislativo No.842 artículo 24 y el Decreto Supremo No.013-96-EF.
- Tasa del 12% por aplicación del Decreto Supremo No.035-97-EF.
- Tasa del 17% que resulta de la aplicación de la sobretasa a 38 partidas arancelarias ubicadas en el 12%.
- Tasa del 20% aprobada por el decreto supremo mencionado.
- Tasa del 25% que resulta de la sobretasa del 5% aplicada a 294 subpartidas que se ubican en la tasa del 20%.
- Una tasa porcentual que resulta de la sobretasas específicas a 19 productos según el Decreto Supremo No.016-91-AG que actúa como una tasa ad valorem según la evolución de los precios internacionales.
- Y otra tasa porcentual resultado de la aplicación de los márgenes de preferencias otorgadas por el Perú en el marco del ALADI.

Del arancel escalonado a la integración con el GRAN

¿Cómo es que se llegó a tener un arancel escalonado si estaba previsto una reducción arancelaria unilateral y plana para integrarse con el mundo? Las fuerzas políticas y empresariales mercantilistas entraron en un debate público sobre si convenía un arancel plano (*flat*) o escalonado como se debía implementar a raíz del mandato presidencial de la Comunidad Andina.

Este cambio de perspectiva del gobierno se inicia a raíz de que el Ministro Boloña y su gabinete se opusieron a la

suscripción de la Decisión 324 sobre el Arancel Externo Común (AEC) porque rompía con la estructura arancelaria *flat* que tenía programada el gobierno de ese entonces. Su fecha de aplicación debía ser el 31 de octubre de 1992. Asimismo, se aprobó la Decisión 335 sobre el AEC pero que no fue publicada y en consecuencia no se cumplió con adoptarla los países miembros el 1 de enero de 1994. El motivo fue que Colombia, Ecuador y Venezuela no habían presentado la lista de excepciones.

Cuando se aprueba en noviembre de 1994 la aplicación del AEC para el 1 de febrero de 1995, mediante Decisión 370, el Perú se mantenía excluido en las obligaciones comerciales del AEC según Decisión 353. Solo Colombia, Ecuador y Venezuela aplicaron las 4 tasas del 5%, 10%, 15% y 20% y algunas partidas del 25%.

De acuerdo al calendario de programación de la unión aduanera, esta debería haber funcionado a más tardar en enero de 1992 pero hubo una serie de prórrogas. Con la Decisión 387 se consolidaría la soberanía de la política comercial del Perú. Finalmente, el Perú se retiró del Pacto Andino el 11 de abril de 1997. El Gran Andino (GRAN) entraría en crisis.

Habiéndose desatado la crisis al interior del GRAN por la posición peruana de autoexcluirse, la presión mercantilista no se hizo esperar. Se realizaron conferencias, suscribieron comunicados, organizaron reuniones con el gobierno, escribieron artículos de opinión en periódicos, revistas, y editoriales. Hubo dos grupos en la opinión pública que eran partidarios del arancel plano y otro del arancel escalonado, pero casi ningún analista se pronunció sobre la perspectiva del libre comercio unilateral.

El período de esta polémica abarcó desde 1993 a 1997 donde los protagonistas fueron tres gremios empresariales: la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), La Sociedad Nacional de Exportadores (SNE) ahora COMEX y la Asociación de Exportadores (ADEX). En algunas ocasiones se han pronunciado la Confederación Nacional de Instituciones Financieras y Empresariales (CONFIEP) y la Cámara de Comercio de Lima.

Los argumentos se centraron en desarrollar conceptos proteccionistas como el de igualdad de condiciones como

lo expresa el Presidente del SNI, Sr. Eduardo Farah, quien dijo lo siguiente:

“Lo que nosotros pedimos nos es protección contra estos productos sino que el arancel que se aplique nos permita competir en igualdad de condiciones”.¹⁰

Otro argumento que se empleó en ese entonces fue el de la industria naciente, por ejemplo, ADEX manifestó que:

“... el establecimiento de un arancel *flat* del 15% sería perjudicial sobre todo para los pequeños fabricantes tanto de calzado como de confecciones, sectores bastantes sensibles ...”¹¹

En este debate no se hicieron esperar los economistas. Un economista de apellido Rozenberg señaló:

“Un arancel plano habría perjudicado el proceso de industrialización interno y de promoción de las exportaciones no tradicionales.”¹²

Hubo algunos diarios de economía y negocios como *Síntesis* que dedicó tres editoriales respecto del arancel escalonado:

“Por ejemplo, a quién se le puede ocurrir que el Perú va a ser competitivo en cualquier sector si para importar los insumos hoy pagamos 15 por ciento del arancel, y en otros países más integrados que nosotros, se paga cero.”¹³

Asimismo en el segundo editorial, hizo referencia al arancel *flat*:

*... el señor Abusada nunca ha ocultado sus puntos de vista, no precisamente favorables a nuestra industria, y muy especialmente su pública distancia con respecto al Grupo Andino ... Sí se sabe que Abusada ha manifestado su desacuerdo con el Grupo Andino y es propulsor de que el Perú tenga un arancel plano del 10 por ciento, entonces, ¿debemos suponer que la suya será la posición de nuestro país en la reunión, y que el juego consiste en lograr una prórroga, para más adelante, pateando nuevamente el tablero, salirmos definitivamente?*¹⁴

El ministro de Economía de ese entonces, Jorge Camet, declaró lo siguiente:

Vemos por lo tanto que, a pesar de los esfuerzos de los países andinos para constituir un arancel externo común

*que fomente la creación de comercio subregional y la integración de la región con el resto del mundo, se ha ido cayendo en el error de querer repetir, a nivel región, el equivocado esquema substitutivo de importaciones que ya fracasó en cada uno de nuestros países.*¹⁵

Por su parte, el asesor del ministro, Roberto Abusada, manifestó que:

*Es equivocado ponernos a la defensiva porque; en este caso, los que están en falta son los otros países miembros. Se suponía que los integrantes del GRAN deberían reducir la dispersión arancelaria (algunos todavía tienen aranceles del 35%) y eliminar subsidios.*¹⁶

Un columnista con el seudónimo de Butcher B. Baker escribió:

*Los aranceles diferenciales contribuyen, sin duda, al desarrollo de la industria, en pro de una industria orientada básicamente a la ensambladura de partes importadas ... la gran virtud del arancel plano como parte del proceso de reformas económicas es su capacidad para neutralizar distorsiones y alterar radicalmente los incentivos dirigiéndolo a la producción de aquello en lo que el país tiene ventajas comparativas.*¹⁷

Por su parte el periodista Federico Salazar, a raíz del comunicado de la SNI, ADEX, y de la Cámara de Comercio de Lima escribió lo siguiente:

*Incidir sobre la ‘asignación de recursos’, tiene un significado muy claro. Quiere decir intervención en el mercado. La historia demuestra que el mejor mecanismo para asignar recursos es el mercado, no la política. Los empresarios quieren que el Estado intervenga en ese proceso a través de aranceles.*¹⁸

Con respecto al tema de la unión aduanera del GRAN y la integración con el mundo, el ex-ministro Carlos Boloña, en una entrevista señaló lo siguiente:

*Para mí el Grupo Andino, eso de crear la unión aduanera, sus bases siguen siéndolo de los años sesenta; vamos a producir para nosotros, vamos a ampliar nuestros mercados, vamos a defendernos del resto del mundo (...) todos los elementos mencionados respondían a la década de los sesenta: sustitución de importaciones, ampliar mercados, protegernos.*¹⁹

Asimismo señaló que:

*Cinco paisitos no van a tener la capacidad realmente de poder a empujar a un Estados Unidos o a un Japón ... Eso es más un mito que la realidad. Mucho depende de un Goliat de lo que quiere darle a David.*²⁰

Como era de esperarse la presión mercantilista hizo cambiar de idea al gobierno para no insistir en el arancel *flat* ni insistir en la integración unilateral con el mundo. Al mantenerse el Perú dentro del GRAN reforzaría este proyecto de integración pero sin aplicar el AEC. Además el gobierno peruano no quería abrir más frentes opositores ya que la crisis asiática de 1998 golpeó duramente a la economía peruana y produjo el aumento de la impopularidad del gobierno, motivo por el cual, el presidente Fujimori abandonó la ortodoxia económica que venía impulsando hasta ese entonces, por lo que tuvo que quitarle el respaldo a su Ministro Jorge Camet y todo el gabinete de asesores del Ministerio de Economía y Finanzas. De hecho, abandonó la política de libre comercio con el mundo.

Del ATPDA al TLC Perú-Estados Unidos

La mentalidad produccionista de las autoridades del gobierno y sus aliados privados²¹ lograron sacarle a Estados Unidos el ATPDA cuyas siglas en inglés es Andean Trade Preference Act o Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas, que consiste en que Estados Unidos otorga una preferencia comercial unilateral para que la mayoría de las exportaciones peruanas puedan acceder al mercado norteamericano.

El ATPA se otorgó el 4 de diciembre de 1991 con el propósito de apoyar la lucha contra el tráfico ilícito de drogas; fomentar el cultivo de productos alternativos a la hoja de coca; y desarrollar oportunidades de inversión dirigidas a la exportación que generen nuevos puestos lícitos de trabajo, dirigido a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Sin embargo el ATPA venció el 4 de diciembre del 2001 y otorgaba ingreso libre de aranceles a cerca de 5.500 productos. Entre los productos excluidos estaban textiles y confecciones; atún preparado o preservado, petróleo y sus derivados, determinados artículos de cuero y calzado, relojes y piezas de relojería, azúcar, almíbar y melazas, y ron y tafia.

El sector privado exportador trabajó para lograr la

renovación retroactiva del ATPA por un período adicional y que converja con la desgravación del ALCA, por la inclusión de los productos excluidos; en particular, las prendas de vestir con insumos regionales, y por la no exclusión de productos actualmente incluidos (espárragos).

La Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) es resultado de la renovación de las preferencias del ATPA de 1991 hasta el 31 de diciembre del 2006. A partir del 1 de octubre del 2002 se permite el ingreso libre de nuevos productos hasta el 2% del total importado por Estados Unidos del mundo, con incrementos anuales de 0.75% sin pasar el 5% en el 2006 de las prendas de vestir elaboradas con insumos regionales andinos.

Dentro de los criterios de elegibilidad que tuvo que afrontar el Perú fueron la defensa adecuada de los derechos de propiedad intelectual, los derechos laborales, y las compras gubernamentales, entre otros. Asimismo se tomarán en cuenta casos de empresas de Estados Unidos en el Perú.

En un análisis elaborado por el Instituto Peruano de Economía (IPE) se muestran algunas tendencias comerciales exportadoras respecto de la concesión comercial que Estados Unidos otorga a través del ATPDA a los países andinos, entre ellos el Perú. Se muestran los superávits comerciales que viene obteniendo el Perú frente a Estados Unidos donde el mercado norteamericano es sumamente atractivo para los exportadores pues tiene 288 millones de personas – que es 11 veces más que el Perú – y cada una de ellas percibe 17 veces más ingresos que el peruano promedio.²²

Cabe señalar que el 71% de los productos que el Perú exporta son bienes primarios, mientras el 29% son bienes manufacturados. Se piensa que el reto del Perú es invertir esta situación porque los bienes manufacturados generan más puestos de trabajo y para ello el TLC Perú-Estados Unidos es muy importante.

Hay algunos consensos entre la clase empresarial, especialistas y autoridades del gobierno en que el ATPDA ha contribuido a impulsar el sector agro exportador²³, donde regiones costeras como Ica y La Libertad están siendo objeto de importantes inversiones en agricultura llamada por algunos especialistas como la agricultura

Cuadro 1 **Protección arancelaria a algunas subpartidas bajo franja de precios (al 30 de septiembre del 2004)**

<i>Subpartida</i>	<i>Producto</i>	<i>Ad valorem</i>	<i>Sobretasa</i>	<i>Franja de precios</i>	<i>Derechos arancelarios aplicados*</i>
1005901100	Maiz amarillo duro	12%	0%	3%	15%
1006109000	Arroz con cáscara (paddy), excepto para siembra	20%	5%	15%	40%
1006300000	Arroz semiblanqueado o blanqueado, incluso pulido o glaseado	20%	5%	14%	39%
1701990090	Los deás azúcar de caña o de remolacha refinados en estado sólido	20%	5%	65%	90%

*No se han considerado las preferencias arancelarias acordadas en los tratados comerciales.

Fuente: MEF. Elaboración: COMEXPERU

moderna.²⁴ Esta agricultura es básicamente manejada por empresarios que asumen riesgos en sus inversiones y han contribuido en la práctica a una mini reforma agraria de mercado guiada por el motivo de lucro a través de la latifundización de la propiedad sobre las tierras.

En una investigación hecha por Eduardo Zegarra del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) se muestra la magnitud territorial de la agro-exportación del cultivo moderno (no tradicional) donde es comparativamente menor a la extensión que posee la agricultura tradicional y que apenas llega al 5% del total sembrado frente a los casi dos millones de hectáreas.²⁵

Sin embargo, hay un fuerte entusiasmo entre empresarios agrícolas²⁶ que aseguran que este patrón de inversiones puede diversificar la oferta exportable de la agricultura moderna y aumentar puestos laborales ya que viene creando empleos para 350 mil personas en solo 10 productos de agro-exportación.²⁷ En el 2004 el Perú fue el primer país en crecimiento agro-exportador con 67 nuevos productos agrícolas, como frijoles, cacao en grano, chirimoya, limón, lentejas, habas y rosas frescas.

La Sociedad de Comercio Exterior (COMEX) hizo un estudio que muestra una evolución positiva de las agro-exportaciones desde 1993.²⁸

No hay lugar a duda que la agricultura moderna puede coincidir con los requerimientos del mercado, por lo que resulta inútil seguir insistiendo con los cultivos tradicionales como el arroz, azúcar, algodón, y trigo que

están subsistiendo gracias a una transferencia anti-económica e inmoral por la enorme protección arancelaria que llega incluso al 90% en el caso de la azúcar de caña tal como se puede observar en el cuadro 1.

Hay otras opiniones que señalan que los campesinos no pueden seguir asumiendo este alto riesgo con sus tierras, cuya actividad económica es propia de empresarios con grandes capitales que pueden hacer frente a sequías o malas cosechas, o en su defecto asumir los costos de tener agricultores bien profesionalizados que busquen acabar con la excesiva dependencia estatal como señala el Ingeniero agrónomo brasilero Polan Lacki:

*De poco sirve seguir afirmando a los agricultores que sus dificultades deberán ser resueltas por el Estado a través de créditos abundantes y baratos, de la adquisición, refinanciación o condonación de sus deudas, de la concesión de subsidios internos, del aumento del valor del dólar, de la reducción de los impuestos y de los peajes, de la protección contra la importación de alimentos, etc ...*²⁹

El desenlace político: TLC Perú-Estados Unidos

El gobierno del Perú reconoció que a partir del 2005 no se podían implementar los acuerdos del ALCA a escala hemisférica. Para el Perú la prioridad era el ALCA antes que un TLC con Estados Unidos, por lo que se esperaba que el ATPDA fuera el piso de negociaciones arancelarias con los norteamericanos en este foro comercial, pero como el ALCA se detuvo, entonces las autoridades peruanas y estadounidenses han decidido impulsar este

Cuadro 2 Efectos sobre variables principales (Variaciones porcentuales)

<i>Variables</i>	<i>Anuncio</i>	<i>Inicio del TLC</i>	<i>1 año después</i>	<i>5 años después</i>	<i>10 años después</i>	<i>20 años después</i>
PBI	0.68	0.89	1.58	2.85	3.21	3.28
Consumo	3.04	3.13	3.41	3.94	4.09	4.12
Importaciones	12.66	12.40	10.07	5.45	4.11	3.82
Exportaciones	12.42	12.13	10.46	7.22	6.29	6.09
Tipo de cambio real	-0.39	0.00	1.36	3.87	4.57	4.72

Fuente: Morón Eduardo, Evaluación del impacto del TLC con EEUU en la Economía Peruana, DD/05/03, Universidad del Pacífico, Lima, marzo 2005.

tratado comercial a través de una negociación conjunta entre Estados Unidos y países andinos como Ecuador, Colombia y Perú.

Además, como el ATPDA tiene un vencimiento en diciembre del 2006, y dado que el Congreso norteamericano no prorrogará estos beneficios comerciales, las autoridades del gobierno peruano han estimado que si no se alcanza un TLC Perú-Estados Unidos se van a perder 194 mil puestos de trabajo y se verán afectados 550 mil peruanos que tienen empleos vinculados indirectamente a las exportaciones a Estados Unidos, lo que hace en su totalidad 744 mil empleos.³⁰

Pero el principal interés por el cual Estados Unidos impulsa este tratado con los países andinos no es comercial sino político, pues los exportadores estadounidenses solo ganan el equivalente de 0.56% de su mercado nacional con este TLC. De modo que Estados Unidos está más interesado en reducir el 100% de la producción de la coca que es insumo principal de la cocaína y que va hacia ese país, que en lograr mejoras comerciales aumentando el bienestar de su consumidor local.

Por otro lado, los beneficios esperados por los productores peruanos son lograr penetrar en 0.1% más en el mercado norteamericano con productos de evidentes ventajas comparativas para incrementar la riqueza en el Perú en 4% más en el PBI.³¹ Se sabe que el 30% de las exportaciones agrarias se dirigen a Estados Unidos, las cuales están bordeando los 1.200 millones de dólares.

El cuadro 2 corresponde a los resultados de un estudio independiente³² que muestra los efectos del TLC sobre la

economía peruana. Básicamente indican un aumento del PBI en 3.28% después de 20 años de firmado el TLC, el consumo en 4.12% y las importaciones en 3.82% en ese mismo periodo respectivamente.

El gobierno peruano señala que con la firma del TLC se van a crear 123 mil empleos que se añadirían al 1.200.000 puestos de trabajo que se relacionan directa e indirectamente al sector exportador.³³

Aunque el desenlace político final del TLC es impredecible en Estados Unidos como en el Perú, por lo menos en este último país la coalición anti-TLC³⁴ ha demostrado ser minoritaria³⁵ y está representada por organizaciones como Foro Salud, Conveagro, Coalición Peruana por la Diversidad Cultural, Confederación General de Trabajadores del Perú, Confederación Campesina del Perú, Central Unitaria de Trabajadores, CONADES, y otros.

Esta coalición denuncia los peligros del TLC en el agro nacional por el subsidio estadounidense a sus productos agrícolas que ponen en riesgo al 90% de los productores agrarios nacionales. En el acceso a los medicamentos señalan que con más protección de patentes se limita el acceso a los medicamentos genéricos de bajo costo. Respecto de la biodiversidad señalan que al buscar patentar plantas y animales con alguna modificación genética, legalizaría la piratería norteamericana de la riqueza biogenética de la región andina-amazónica.

Asimismo señalan que el TLC limita la soberanía del Estado y los derechos humanos pues el TLC impone cláusulas que impiden que el Estado desarrolle políticas a favor de los nacionales y de sectores estratégicos y sensibles que puedan afectar los intereses de los

inversionistas extranjeros. En cuanto al ingreso de ropa, calzado y llantas usadas procedentes de Estados Unidos ésta va afectar la industria nacional. Por lo tanto, la coalición anti-TLC concluye que en estas condiciones es inaceptable firmar un TLC con Estados Unidos.

Un día después de la marcha anti-TLC, el 23 de septiembre del 2005, finalizaba la XII Ronda de Negociaciones para un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los países andinos y Estados Unidos, cerrándose varias mesas de negociaciones en servicios transfronterizos, servicios financieros y obstáculos técnicos al comercio, mientras se lograron avances importantes que permitirían cerrar otras mesas como la de sanitarios y fitosanitarios, solución de controversias, asuntos institucionales y reglas de origen, inversiones, acceso a mercados, textiles y compras públicas. Sin embargo, quedan por destrabar las mesas de agricultura y propiedad intelectual, donde las posiciones han sido bastantes inflexibles con el riesgo de postergar la firma del TLC.

Tras 18 meses de negociaciones se habían sentado las bases para cerrar las negociaciones este año toda vez que países como Perú y Colombia deben enfrentar procesos electorales en el 2006 mientras que los negociadores estadounidenses van a concentrar su atención en la próxima cumbre de la Organización Mundial del Comercio a llevarse a cabo en diciembre del 2005.

Conclusiones

Se ha podido observar que la dinámica política ha provocado desenlaces comerciales nunca antes imaginados en la historia de la economía peruana y por eso un atento examen de los hechos puede dar luces a un “policy maker” sobre cómo debe enfrentar situaciones difíciles sin romper los principios del programa económico. No obstante, es difícil anticipar el desenlace final, motivo por el cual, no sabemos si el Perú firmará el TLC con Estados Unidos ni menos anticipar si el próximo gobierno tendrá como alta prioridad la firma de un tratado comercial o la vuelta al proteccionismo comercial. Solo la coherencia en política pública puede darnos cierta certidumbre de medidas pero no anticipar su desenlace en el futuro.

Notas

1. Boloña Carlos, *Cambio de Rumbo: El programa económico de los noventas*, pp. 42, Instituto de Economía de Libre Mercado-SIL, 2da.edición, 1993, Perú.

2. Carlos Boloña, *Cambio de Rumbo*, pp.169.

3. Hay dos tipos de política comercial; autónoma y convencional. La primera consiste en implementar medidas de manera unilateral y la convencional se define como una “serie de acuerdos y/o convenios de carácter comercial, sean o no preferenciales, o tendientes a la asociación o constitución de uniones aduaneras o zonas de libre comercio, sean de carácter bilateral o multilateral”. Los acuerdos comerciales no dependen de la voluntad política de un gobierno sino de dos. Ver Benavidez P. y Álvarez J.M., *La política comercial del mercado común*, Editorial Mc Graw Hill, 1992.

4. La inflación acumulada entre 1985–1990 fue de 2.2 millones por ciento; la producción per cápita llegó a 720 dólares cifra menor a la de 1960; las exportaciones se estancaron y no pasaban los 3.000 millones de dólares; el promedio nominal de las tasas arancelarias llegó por encima del 60% y con protección efectiva de hasta tres dígitos; las reservas internacionales llegaron hasta -300 millones de dólares; el déficit fiscal y cuasi-fiscal bordeó el 16% del Producto Bruto Interno (PBI); la liquidez total se redujo del 17.0% al 6% del PBI; las pérdidas de las empresas estatales llegaron a los 1.653 millones de dólares; y el ingreso mínimo legal disminuyó en 50%.

5. El principal era el tipo de cambio, con un atraso cambiario, debido al control y prohibición que creo dos mercados: el oficial llamado “Dólar MUC”, y el otro “dólar libre”.

6. Renzo Rossini, “Las medidas recientes de apertura comercial”, en revista *Moneda*, pp.48, marzo de 1991, año III, No.33.

7. Un análisis sobre el impacto económico de las restricciones para-arancelarias en Roberto Abusada, Javier Illescas, y Sara Taboada (2002), *Integrando el Perú al Mundo*, IPE, Lima, pps 65–96.

8. D.S.135-2002-EF

9. Abusada, Illescas y Taboada, pps.40–52

10. Varios, *Gestión*, 24 de octubre de 1995, página 11.
11. Varios, *Gestión*, 30 de setiembre de 1995, pagina 13.
12. Arnoldo Rosenberg, “La Política Arancelaria y el Arancel Externo Común”, en *Gestión*, 30 de enero de 1997.
13. Luis González del Valle N., “¿Será Monitor la Gran Solución al Desarrollo Industrial?”, en *Síntesis*, 30 mayo 1995, páginas 16 y 17.
14. Varios, “Sector Industrial: ¿El Eterno Convidado de Piedra?” en *Síntesis*, 18 de junio de 1995.
15. Luis Hidalgo, “El Perú Se Reintegrará Al GRAN Si Se Reduce Dispersión Arancelaria”, en *Gestión* 8 de diciembre de 1996, página 40.
16. Virgina Rey Sanchez, “No Hay Que Establecer Políticas Diferenciales”, en *El Comercio*, 18 de junio de 1995, página. E-5.
17. Butcher B.Baker, “Arancel Flat”, en suplemento ¡Mira! del diario *El Sol*, 31 de marzo de 1996, año I, página 64.
18. Federico Salazar B. “¡Tres Hurras por el Flat!”, en *Gestión*, 16 de octubre de 1996, página 9.
19. Carlos Boloña B., “El Perú Debe Retirarse del Grupo Andino, Ya”, página 12 en *Semanario Negocios Internacionales*, año 1, No.2, 30 agosto de 1993, Lima-Perú.
20. *Ibid*, página 13.
21. Termino acuñado por Rigoberto Stewart en su libro *La Magia y misterio del comercio* (2005), Costa Rica, serie libro INLAP No.3, 207 pps.
22. Instituto Peruano de Economía (IPE), “Implicancias del TLC: crecimiento económico, empleo y competitividad” en seminario de Amcham “TLC Estados Unidos–Países Andinos “Desafíos y oportunidades en la ruta al Tratado de Libre Comercio” del 27 de julio de 2004. Presentación de power point que puede ser ubicado en www.ipe.org.pe.
23. Instituto Peruano de Economía (IPE), “Implicancias del TLC: crecimiento económico, empleo y competitividad” en seminario de Amcham “TLC Estados Unidos – Países Andinos “Desafíos y oportunidades en la ruta al Tratado de Libre Comercio” del 27 de julio de 2004. Presentación de power point que puede ser ubicado en www.ipe.org.pe
24. Adex, Servicio de noticias, viernes 2 de septiembre de 2005, área de prensa y publicaciones; Reporte de noticias diario *Adex*, 31 de agosto de 2005,
25. Zegarra, Eduardo (2004). “Hacia una agenda de competitividad de la agricultura en el contexto del TLC Perú ESTADOS UNIDOS”, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), presentación power point.
26. Jose Chimpler, “Carhuaz: Pueblo culto de músicos y agricultores”, en *Correo*, martes 27 de setiembre de 2005, ver http://www.correoperu.com.pe/paginas_columna.asp?columna_autor=José%20Chlimper&seccion_nota=8
27. MINCETUR, *Ibid*. Respuesta 11.
28. Sociedad de Comercio Exterior, *Semanario Comexperu*, n.d., año 2005, en www.comexperu.org.pe/seminario.htm
29. Polan Lacki, “Cómo enfrentar la crisis del agro: ¿Lamentando los problemas insolubles o resolviendo los problemas solucionables?” en <http://www.polanlacki.com.br/artigosesp/cecaesp.rtf>
30. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú (MINCETUR), “El TLC y el agro”, folleto informativo, año 2005, ver en <http://www.tlcperu-Estados Unidos.gob.pe/index.php?ncategoria1=116&ncategoria2=118&ncontenido=263>.
31. Mincetur, La importancia del TLC, en <http://www.tlcperu-estados unidos.gob.pe/index.php?ncategoria1=101&ncategoria2=134>.
32. Morón Eduardo, Evaluación del impacto del TLC con Estados Unidos en la Economía Peruana, DD/05/03, Universidad del Pacífico, Lima, marzo 2005.
33. Mincetur, *Ibid*, respuesta 12.
34. Ver su web: <http://www.perufrentealtlc.com/>
35. En la marcha convocada para el jueves 22 de septiembre apenas llegaron los 500 manifestantes.

TLC con Estados Unidos: Oportunidad de Oro para Centroamérica

Juan Carlos Hidalgo
Costa Rica

A partir del 1º de enero de 2006 entrará en vigencia un Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, la República Dominicana y cinco países de América Central – Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica – lo cual ha generado grandes expectativas sobre qué significa para la región un acuerdo comercial con la primera economía del mundo.

A pesar de que el área ha disfrutado de casi una década de paz desde el fin de los conflictos militares que la azotaron en las décadas de los setenta y ochenta, Centroamérica ha sido fuertemente golpeada por desastres naturales – terremotos, huracanes, sequías – que pusieron de rodillas a sus débiles economías.

Esto se suma a la renuencia de los gobiernos del istmo, con excepción de El Salvador, a implementar políticas públicas coherentes que fomenten un crecimiento económico significativo y a aprovechar las oportunidades que la globalización ofrece a las naciones pequeñas. En su lugar, varios gobiernos de la región se han visto atrapados en serios escándalos de corrupción que han llevado a agitación política y a la incertidumbre económica.

Bajo dicho contexto, Estados Unidos impulsó la formalización de un tratado de libre comercio con Centroamérica, el cual viene a complementar los otros acuerdos que tiene en el continente americano con México, Canadá y Chile.

A pesar de su insignificante peso económico en comparación con el de su vecino del Norte – el PIB de la región equivale a un 0.58% del de Estados Unidos¹, y es similar al del área metropolitana de Orlando, Florida² – Centroamérica mantiene un intercambio comercial considerable con los norteamericanos, quienes en el 2001 exportaron \$9.024 millones al istmo, casi el mismo monto que Estados Unidos exportó a Rusia, India e

Indonesia juntas. Por su parte, los cinco países de la región exportaron ese mismo año \$11.089 millones al mercado estadounidense, lo cual equivale a un 77% de las exportaciones de Brasil a Estados Unidos ese mismo año.³

Los norteamericanos son por mucho el principal socio comercial de los centroamericanos, de ahí la importancia de intensificar los lazos comerciales entre ambos. Sin embargo, la mentalidad mercantilista que aún prevalece en ciertos sectores de la región ha llevado a cuestionar la importancia que el TLC con Estados Unidos podría tener para los países del istmo.

Según sus argumentos, ya el 74% de los productos centroamericanos entran libres de impuestos al mercado estadounidense gracias a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y otros programas de preferencias,⁴ por lo que un acuerdo de libre comercio solo serviría para abrir el mercado regional y “verse inundados por productos estadounidenses.”

Sin embargo, esta caracterización de la realidad pierde de vista dos puntos sumamente importantes en las relaciones comerciales: 1) La importancia de la seguridad que brinda un acuerdo de este tipo, y 2) los beneficios que traerán a los consumidores centroamericanos el acceso a bienes y servicios estadounidenses más baratos y de mejor calidad.

En cuanto al primer punto, al entrar en vigencia un tratado de libre comercio con Estados Unidos, Centroamérica dejaría de depender de la benevolencia unilateral brindada por la ICC, y aseguraría la permanencia de los lazos comerciales. Dicha certeza es la responsable del incremento en el comercio y la inversión que se tiende a dar gracias a los tratados comerciales.

Y en este campo, Centroamérica tiene mucho potencial

que explotar: a pesar de ser un socio comercial importante de Estados Unidos y de su cercanía con este país, la región tan solo contaba en el 2001 con un 1.8% de la inversión directa norteamericana en América Latina.⁵

Un ejemplo de la importancia de contar con relaciones comerciales permanentes es la incertidumbre que experimentó Costa Rica ante la eliminación temporal por parte de la Unión Europea de los beneficios que disfrutaba bajo el Sistema General de Preferencias (SGP), lo cual afectó a aproximadamente 730 empresas que empleaban a alrededor de 45.000 personas.⁶

Sobre el segundo punto, resulta desalentador que los consumidores son ampliamente ignorados en toda negociación comercial, en donde la mentalidad de los actores generalmente es la de “vender es ganar, comprar es perder.” Es aquí en donde los países centroamericanos se están haciendo un favor a ellos mismos al abrir sus mercados a los productos y servicios que Estados Unidos les ofrece.

El centroamericano promedio gasta aproximadamente un 40% de sus ingresos en la compra de alimentos⁷ y el porcentaje de la población viviendo bajo la línea de pobreza varía de un 22% hasta un 57%, según el país.⁸ Cualquier política pública orientada a combatir la pobreza debe ir enfocada a brindarle opciones a los que menos tienen, y el libre comercio, al reducir los precios que pagan los consumidores e incrementar la oferta de bienes y servicios, es una de éstas.

Los enemigos del libre comercio en el istmo se han apresurado a hacer comparaciones entre el impacto que ha tenido el TLCAN en México, especialmente en el campo, y las posibles consecuencias que un tratado comercial podría tener en el sector agrícola centroamericano. La mayoría de los países del área emplean a más del 30% de su fuerza laboral en actividades agrícolas.⁹

Por lo tanto, se afirma que la apertura de los mercados a productos fuertemente subsidiados como los estadounidenses arruinaría a los campesinos centroamericanos. No obstante, los auto-proclamados defensores de los agricultores del área fallan en señalar que éstos ya se encuentran arruinados, y que lo han estado así por muchas décadas, a pesar del proteccionismo imperante.

El caso de México bajo el TLCAN es ilustrador. En los primeros nueve años de vigencia del tratado, el total de las exportaciones agroalimentarias mexicanas ha aumentado un 150%.¹⁰ En cuanto a los consumidores, éstos se han visto beneficiados por una baja en los precios de productos como: arroz, 37%; frijol, 34%; maíz, 43%; trigo, 26%; algodón, 79%; soja, 53%; bovinos, 36% y leche, 32%.¹¹

Si bien es cierto que la situación de algunas regiones del campo mexicano es lamentable, al igual que en el caso centroamericano la responsabilidad yace en la baja productividad del sector, la excesiva fragmentación de la tierra, la falta de definición de derechos de propiedad y la inexistencia de créditos productivos y seguros a las cosechas.

Todos estos factores prometen seguir manteniendo a los agricultores afectados – ya sea con TLC o sin éste – en la miseria. Por lo tanto, la opción que enfrentan los gobiernos de la región radica en emprender un ambicioso proyecto de reconversión productiva en el área en donde se fomente la transición a otras áreas productivas con mayores posibilidades competitivas, o seguir insistiendo en las políticas proteccionistas del pasado que condenan a los consumidores a pagar más por menos cantidad y calidad, sin que esto vaya a mejorar la condición de los agricultores.

Cabe también cuestionar si los sectores beneficiados por el proteccionismo tienden a ser los grupos más pobres de la sociedad. En Costa Rica, por ejemplo, sectores altamente protegidos como la leche y el pollo son dominados por los millonarios cuasi monopolios de la Dos Pinos y Pipasa, respectivamente, los cuales compiten agresivamente en los demás países centroamericanos, en el mercado caribeño e incluso en Estados Unidos. La Dos Pinos inauguró hace unos años una planta cuya inversión llegó a los \$75 millones.¹²

Sin duda alguna el tema de los subsidios que Estados Unidos destina a su sector agrícola ha sido uno de los puntos álgidos en el debate sobre el TLC con Centroamérica. Sin embargo, no hay que sobredimensionar el posible impacto que dichos subsidios podrían tener en el sector agropecuario de la región. Los productores de únicamente cinco cosechas – trigo, soja, maíz, arroz y algodón – reciben más del 90%

de la ayuda federal que brinda el gobierno estadounidense.¹³

Y de estas cosechas únicamente el maíz y el arroz son cultivos importantes en Centroamérica. Por lo tanto, en lugar de desechar todo el capítulo agropecuario bajo la excusa de los altos subsidios, se deben buscar soluciones a esos sectores que se verían afectados, sin menoscabar el derecho que tienen los consumidores a comprar productos estadounidenses más baratos.

También cabe destacar que la soja es muy importante como materia prima y alimento para animales, por lo que su subsidio terminaría beneficiando a los productores centroamericanos al contar con un insumo más barato dentro de la cadena productiva. Es decir, los subsidios estadounidenses traen consecuencias tanto negativas como positivas para la región.

Otro argumento que constantemente se trae a colación es el tema de la “seguridad alimentaria.” Aquí cabe preguntarse, ¿qué clase de seguridad alimentaria consiste en aumentarle los precios a los que menos tienen? ¿Para quién es la seguridad? Como bien lo señala el economista Peter Bauer, “los peligros de una economía de subsistencia son mucho mayores que los de una economía de intercambio.”

De ahí que un desastre natural, como las sequías sufridas en años recientes en Nicaragua y Guatemala, generen crisis alimenticias significativas. La seguridad, entonces, radica en el libre comercio, no en el proteccionismo.

El proteccionismo es una política que reduce el nivel de vida de los habitantes de los países que lo practican. Al forzar al capital y a la mano de obra a actividades en donde dicho país no cuenta con ventajas comparativas, las barreras comerciales dan como resultado una disminución de la productividad, es decir, menos bienes capaces de satisfacer las necesidades de los consumidores. Es así como los ingresos reales de los trabajadores, tanto de las industrias protegidas como de aquellas que no lo son, se ven reducidos substancialmente.

Definitivamente la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, República Dominicana y los países centroamericanos constituye

una oportunidad de oro de la cual deben sacar el mayor provecho. Pero los principales beneficios del mismo no radican primordialmente en la apertura del mercado estadounidense, sino en la apertura de sus propias fronteras a los productos del Norte.

Es en ese sentido que los gobiernos centroamericanos deben reconocer los derechos que sus habitantes tienen como consumidores y optar por la mayor liberalización posible de su comercio.

Notas

1. Banco Mundial, *Indicadores de Desarrollo Mundial 2002*.
2. The U.S. Conference of Mayors and the National Association of Counties, *U.S. Metro Economies: The Engines of America's Growth*, 2000.
3. Ver, U.S. Office of Trade and Economic Analysis, *U.S. Foreign Highlights*, <http://www.ita.doc.gov/td/industry/otea/usfth/top80cty/top80cty.html>.
4. Ver, U.S. Bureau of Economic Analysis, *U.S. Direct Investment Abroad: Country Detail for Selected Items*, <http://www.bea.gov/bea/di/fdi-ctry.htm>.
5. Ver, U.S. Bureau of Economic Analysis, *U.S. Direct Investment Abroad: Country Detail for Selected Items*, <http://www.bea.gov/bea/di/fdi-ctry.htm>.
6. Según datos brindados por la Ma. Claudia Santizo de la Unidad Estratégica de Gestión para la Nutrición Pública del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP).
7. Según datos brindados por la Ma. Claudia Santizo de la Unidad Estratégica de Gestión para la Nutrición Pública del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP).
8. Ver, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *Millennium Indicators*, http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_series_results.asp?rowID=581&fID=r15&cgID=419.
9. Ver, Banco Mundial, *Developing Countries- Labor and Social Projections- 2001*, <http://devdata.worldbank.org/external/dgcomp.asp?rmdk=110&smdk=500007&w=0>

10. Salinas, R.; Gutiérrez A. *El Impacto del TLCAN en el Campo Mexicano*, publicado en la página de Internet en español del Cato Institute, http://www.elcato.org/salinas_gutierrez_tlcan.htm.

11. Jesús Silva Herzog Flores, *Hay que Hacerle Campo al Campo*, *Reforma*, 8 de Febrero del 2003, http://www.reforma.com/ed_impresa/default.asp?SubSec=5.

12. Pablo Gueren Catepillán, *Inauguran Planta de Dos Pinos*, *La Nación*, 13 de Junio del 2001, http://www.nacion.com/ln_ee/2001/junio/13/economia2.html.

13. Ver, U.S. General Accounting Office (GAO), *Farm Programs: Information on Recipients of Federal Payments*, GAO-01-606, Junio 2001, pág. 22.

El impacto del TLCAN en el campo mexicano

Roberto Salinas-León y Adolfo Gutiérrez Chávez
México

Con tristeza vemos, cada vez más, a determinados grupos de la sociedad exigiendo que el Estado y su gobierno utilicen su poder, o para violar la libertad del individuo, o para violar su propiedad. Esta ocasión toca el turno a los campesinos y sus manipuladores quienes exigen a gritos que el Estado use su fuerza en contra del individuo, ya sea en su calidad de consumidor, ya sea de contribuyente.

Nadie niega que el campo mexicano vive una pobreza inaceptable. Pero no por causa del libre comercio. ¡Cuidado! Hay que identificar claramente las verdaderas causas así como sus posibles soluciones, pues no podemos echar abajo el mayor éxito económico del país (el TLCAN) en toda su historia en aras de preservar su mayor fracaso.

Es por eso que se hace sumamente necesario realizar algunas aclaraciones:

Del Éxito del TLCAN

El éxito para México con el TLCAN es innegable, y sólo aquellos que viven a expensas de los demás se empeñan en predicar lo contrario. Algunos arrogantes académicos no hacen más que demostrar su profunda ignorancia cuando tratan de demostrar lo negativo que supuestamente ha sido la apertura comercial. Los resultados de la apertura están a la vista y quienquiera no ser engañado puede consultarlos.

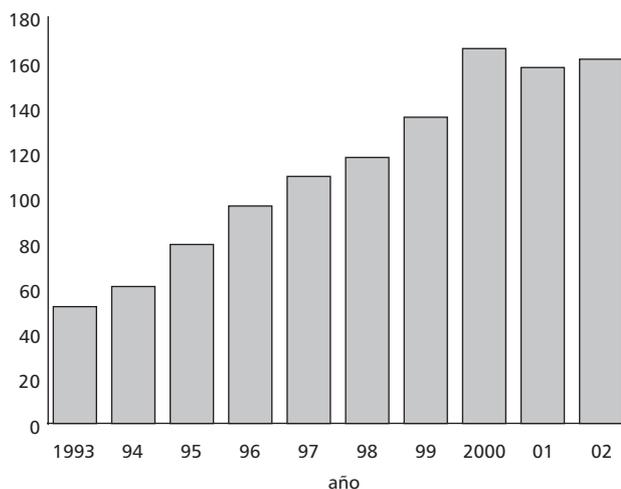
Al iniciarse el Tratado de Libre Comercio diversos grupos se oponían. Afirmaban que empobrecería a México y el déficit comercial sería mayor. La apertura se traduciría en más importaciones y habría un mayor desempleo en México.

- En los años del TLC las exportaciones totales mexicanas se han triplicado al pasar de 52.000

millones de dólares en 1993 a 161.000 millones en el 2002. Este es un ritmo de crecimiento de 12% al año, superior incluso al de los tigres asiáticos. De déficit crónicos en balanza comercial con Estados Unidos, a partir del tratado hemos tenido superávit crecientes. Tan sólo el año pasado fue de más de 37.000 millones de dólares.

- El flujo promedio anual de inversiones que llegó a México de 1994 a 2001 triplicó el promedio registrado en los siete años anteriores al TLCAN. Más de 96.000 millones de dólares en Inversión Extranjera Directa (IED) se acumularon de 1994 al 2001. El TLCAN abrió la puerta a una serie de empresas multinacionales que de otra manera no hubieran pensado en instalarse en México.
- En los tres países se han creado empleos gracias al tratado, pero en relación con el tamaño de su economía, el más beneficiado es México. Es difícil calcular cuántos empleos se han creado en nuestro país como consecuencia del TLC, ya que los factores de la economía inciden unos sobre otros de manera dinámica y constante. Los cálculos, sin embargo, se acercan a los tres millones. El sector externo de la economía impulsado por el libre comercio no sólo se ha convertido en el mayor generador de empleos de nuestro país sino que lo ha hecho con sueldos significativamente mayores al promedio nacional. Los últimos nueve años confirman que una de las principales fuentes de empleos para muchos hijos de campesinos, cuya única alternativa antes del tratado era emigrar a los Estados Unidos, son trabajar en empresas que exportan a Estados Unidos. De consolidarse el TLC, les mandaremos más productos y menos mexicanos.

Gráfico 1 **Exportaciones totales de México**
Miles de millones de US\$



- La apertura comercial trajo consigo nuevas obligaciones y un marco jurídico que hacía de México un lugar más predecible y confiable para la inversión extranjera. México abandonó el esquema del país proteccionista y de economía planificada para pasar a un modelo de libre mercado más democrático, lo que garantizaba una mayor responsabilidad en la conducción de sus políticas económicas. El TLCAN empujó a México en esta transición de modelo de desarrollo económico y también en gran medida en la transición política, gracias a la transparencia y la competencia a la que forzó a las instituciones políticas.
- Gracias a la apertura México pudo salir adelante de la crisis de 1995 relativamente rápido y, nuestro comercio es, a la fecha, lo que mantiene a flote la economía mexicana al representar más del 60% del PIB.

El TLCAN cumplió con creces en materia de comercio e inversión. Lo más importante es que millones de consumidores mexicanos han resultado beneficiados al tener a su alcance una variedad de productos y servicios innovadores que son más baratos y que tienen una mejor calidad.

Los oponentes del TLC argumentan que los beneficios del libre comercio no se han repartido de manera

equilibrada en el país. El norte del país, apuntan, se ha visto favorecido mientras que el sur de México se ha quedado rezagado. Pero ahí está también una de las claves que nos obligan a mantener y a fortalecer el TLC. El norte se ha integrado con entusiasmo al libre comercio y de ahí surge su relativa prosperidad. El sur, donde el subcomandante Marcos y sus comandantes neozapatistas protagonizaron la rebelión en contra del TLC del 1 de enero de 1994, o donde el pintor Francisco Toledo encabezó una campaña en contra de la apertura de un McDonald's, se ha quedado atrás precisamente por la resistencia de sus políticos a la apertura comercial y económica.

Del Caso del Agro

El atraso de nuestro sector agropecuario es previo a la apertura y al TLC y su situación sería peor sin ese tratado. Las estadísticas disponibles apuntan a que el TLC cumplió con su papel en el campo.

- Es falsa la visión de que el TLC ha beneficiado a la industria manufacturera pero ha golpeado a la agricultura. Las exportaciones agroalimentarias – que incluyen tanto los productos del campo como los alimentos procesados con mayor valor agregado – aumentaron en un 9.4% anual en los primeros ocho años de operación del TLC. En total las exportaciones agroalimentarias mexicanas han aumentado un 150% en los primeros nueve años de vigencia del tratado (el 78% las absorbe Estados Unidos).
- La inversión estadounidense en la industria agroalimentaria en México es de 6.000 millones de dólares. La inversión mexicana en Estados Unidos para vender alimentos mexicanos rebasa los 1.000 millones.
- Los beneficios del libre comercio también se manifiestan por el lado de las importaciones. Las importaciones en este rubro aumentaron 6.9% al año. Este incremento de las importaciones agropecuarias ha permitido que los precios de los alimentos se mantengan accesibles en el mercado nacional y eso ha favorecido directamente a los consumidores mexicanos.

- Durante estos diez años y gracias al TLC, los consumidores hemos disfrutado de una baja en los precios de productos como: arroz, 37%; frijol, 34%; maíz, 43%; trigo, 26%; algodón, 79%; soja, 53%; bovinos, 36% y leche, 32% (cifras citadas por Jesús Silva Herzog Flores en el diario *Reforma* del 8 de febrero del 2003). La apertura comercial ha sido decisiva para este descenso de los precios que ha beneficiado a los consumidores – incluidos aquellos que viven y trabajan en el campo.
- Las importaciones adicionales de maíz que estamos realizando, más de cuatro millones de toneladas anuales, están asociadas no al desastre en ese renglón sino al crecimiento de la industria avícola, del que el maíz amarillo es un insumo crucial.
- Gracias al TLC, existen tribunales regionales cuyas resoluciones son obligatorias en Estados Unidos. En esas instancias se ventilan los casos de “dumping” y de abusos por parte de las autoridades de Estados Unidos. Bajo el régimen jurídico regional del TLC, por primera vez en la historia de ambos países, autoridades y empresas estadounidenses les han tenido que dar la razón a sus contrapartes mexicanas.
- Sin el TLC habría menos inversión y por lo tanto, más desempleo, un dólar más caro, tasas de interés más altas, mayores precios de los alimentos y menos exportaciones a Estados Unidos. Los productos agrícolas baratos entrarían de contrabando.

El TLC le dio al campo mexicano los nuevos mercados que le prometió. Y le permitió a los productores mexicanos, por ejemplo a los del aguacate Hass de Michoacán, superar décadas de proteccionismo estadounidense y enviar su producto a Estados Unidos.

De las Oscuras Intenciones

Se ha generado una verdadera orgía verbal sobre qué hacer con la agricultura ahora que llega el segundo tramo de la apertura pactada en las negociaciones del TLCAN.

Aprovechando el bullicio, los politicastro lamentables, académicos de cuarta y demás despistados, se han

rasgado las vestiduras reclamando más subsidios y la necesidad impostergable de denunciar el capítulo agropecuario del TLCAN como las únicas vías “para salvar al campo mexicano.” Gritan como desafortunados a los cuatro vientos que esta reducción arancelaria será el acabóse de la agricultura mexicana.

A los grupos políticos de presión que atacan el TLC, que saben lo que buscan, se les unen algunas comparsas que, haciendo gala de una completa ignorancia del contenido del TLC y de sus efectos reales en la economía, lo condenan sin bases sólidas o piden su revisión sin contemplar los riesgos que implica para México reabrir el tratado.

- Denunciar el capítulo agropecuario del TLCAN es equivalente a asesinar la parte más dinámica de nuestra economía, porque existen intereses proteccionistas en México y en Estados Unidos que aprovecharían la coyuntura para reabrir todo el Tratado, lo que en las presentes circunstancias equivaldría a su aniquilación.
- Y la solución tampoco radica en proteger más a campesinos que no tienen futuro como tales, sino en brindarles alternativas fuera del ámbito agropecuario que permitan reducir su excesivo número, en niveles de subsistencia que en la mayoría de los casos no llega siquiera a ser precaria.
- El desastre que es la agricultura mexicana no fue causado por la apertura comercial, como la solución tampoco radica en cerrar el sector a los flujos comerciales. El que el sector agrícola mexicano esté en una situación crítica es, por el contrario, el resultado de una serie de políticas pésimamente diseñadas.

Ni el TLC ni los subsidios al agro de Estados Unidos, que en su mayoría no van a productos que compitan con los mexicanos, son las principales causas de los problemas agrícolas de México. Quienes piden la revisión del TLC en materia agraria, o ignoran el saldo positivo de ese tratado o quieren utilizarlo como excusa para, a través de organizaciones campesinas que militan en partidos políticos, obtener más recursos para movilizaciones y campañas en las próximas elecciones. Las protestas contra el TLC no tienen bases económicas sino motivos políticos.

De la Desgravación

Cuando se firmó el TLCAN en 1992 se estableció de común acuerdo un calendario de desgravación arancelaria negociado con base en las necesidades específicas y en la posición de cada sector – industrial, minero y agrícola – frente a sus socios comerciales.

- El sector con más salvaguardas y lentitud en la liberación fue el agrícola. Los principales productos agropecuarios, como el maíz y el frijol, serán desgravados hasta el 2008.
- Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio el 1 de enero de 1994, más del 70% de las importaciones de México provenientes de Estados Unidos y Canadá quedaron libres de arancel. El 30% restante ha venido desgravándose gradualmente en etapas de 5, 10 y 15 años. Para el 2002 la gran mayoría de los productos agropecuarios que importa nuestro país ya solo pagaba un arancel mínimo del 2%.
- El 1 de enero de 2003 significó la eliminación de dicho arancel remanente del 2% que ya nada más le quedaba por dismantelar al 90% de los productos agropecuarios.
- El impacto de esta liberación arancelaria en el 2003 no será diferente del que se ha vivido en los últimos años. Es una mentira sostener que ésta ha sido una apertura radical del sector.

En el 2003 en la mayoría de productos agrícolas no hay un cambio abrupto en su régimen de importaciones, por lo que el impacto en la producción nacional será marginal. La desgravación agropecuaria ha permitido a millones de mexicanos, entre ellos jornaleros, obtener alimentos a menores precios, y a los agricultores la libre importación de maquinaria.

De las Salvaguardas

El capítulo de “Acciones de Emergencia”, como también se le conoce, establece reglas para los casos en los que un país puede “recurrir temporalmente a detener la reducción pactada en sus aranceles para proteger a industrias gravemente dañadas por aumentos abruptos en las importaciones, resultantes de tal desgravación”.

Las medidas de emergencia que se pueden adoptar, tienen dos categorías: acciones bilaterales y disposiciones globales dentro de las reglas previstas para tal fin por la Organización Mundial de Comercio. En el primer caso, hay que cumplir con una serie bastante concisa de condiciones:

- Un país sólo puede iniciar un procedimiento de salvaguarda en el periodo de transición de reducciones arancelarias, que en muchos casos ya expiró para los productos con periodos de desgravación de cinco y diez años.
- El daño para el que se adopta la cláusula de salvaguarda debe haber sido causado por la reducción o eliminación de tarifas acordadas en el TLCAN.
- La acción de salvaguarda se puede adoptar una sola vez contra un producto específico y puede ser mantenida por un máximo de tres años, con uno adicional para productos extremadamente “sensibles.”

La medida de salvaguarda puede tomar la forma de:

1. Una suspensión temporal en el calendario de reducciones arancelarias.
2. Un incremento en la tasa arancelaria que deberá ser el menor de: (a) la tasa arancelaria que aplique el país en cuestión a las “naciones más favorecidas” (NMF) en el momento que se adopta la medida; (b) La tasa NMF en efecto inmediatamente antes de la fecha de inicio del TLCAN.
3. El país que instituya el procedimiento señalado, debe notificar al país(es) afectado(s) y solicitar consultas al respecto.
4. El país que tome la medida de emergencia debe compensar al país afectado en términos mutuamente acordados, en forma de concesiones comerciales que tengan un valor equivalente al daño causado.
5. Si los países no se ponen de acuerdo, el afectado negativamente (en este caso Estados Unidos y/o Canadá) puede tomar medidas de represalia por un monto equivalente al daño sufrido.
6. Cuando el periodo de la salvaguarda termine, la tarifa del bien afectado será la tasa del TLCAN

que hubiera entrado en vigor un año después de adoptada la medida.

Como se puede apreciar, se trata de procedimientos muy bien definidos y acotados, por lo que una declaración unilateral del Congreso de México no tiene el menor significado legal en el marco del TLCAN, cuyos ordenamientos son ley en los tres países signatarios.

De las Verdaderas Causas de la Miseria en el Campo

Culpar al TLCAN de los problemas del campo mexicano es la gran mentira de moda hoy en día. Pero los problemas del campo han estado ahí por décadas. Y de todos los factores que explican el atraso y pobreza del campesino mexicano, la apertura comercial nada tiene que ver.

■ Se afirma, casi como un mito, que la Revolución Mexicana fue un movimiento campesino, uno en donde el principal reclamo era la pobreza e inequidad en la que vivía la población rural. Aceptando con todas las reservas necesarias tal hipótesis, uno hubiera esperado que el marco institucional posrevolucionario hubiera sido uno que se tradujera en un mayor nivel de desarrollo y de bienestar de los campesinos, pero no, el resultado fue exactamente el contrario. Se diseñó un marco institucional, particularmente en lo relativo a los derechos de propiedad de la tierra, que condenó a la población campesina a seguir viviendo en la más absoluta pobreza. Específicamente podríamos señalar cuatro causas:

1. Reparto Agrario: La constitución de formas ineficientes de organización agraria, como el ejido y el minifundio, efectivamente condenaron a la agricultura mexicana al desastre. En el caso del ejido, al colectivizar la tierra se eliminaron los incentivos para una asignación eficiente de recursos, mientras que en el caso del minifundio, la atomización de la tierra llegó a tal grado que la extensión promedio es de únicamente cinco hectáreas, hecho que condenó a seguir utilizando tecnologías de producción que no son significativamente diferentes de las

que se utilizaron hace 400 años. ¿Qué se puede esperar de tal tipo de organización agrícola? Solamente baja productividad y una alta incidencia de pobreza.

- 2. Proteccionismo:** Una segunda política que dañó significativamente a la agricultura fue la protección que se le otorgó al sector industrial enmarcada en la política de sustitución de importaciones. La imposición de aranceles y restricciones cuantitativas y cualitativas a las importaciones para fomentar el crecimiento del sector industrial actuó, simultáneamente, como un impuesto a las actividades primarias, particularmente la agricultura. La caída en la rentabilidad de la producción agrícola indujo una expulsión neta de recursos productivos de este sector, tanto capital como mano de obra, mismos que buscaron emplearse en el sector industrial, hecho que se reflejó en una descapitalización del campo mexicano.
- 3. Ausencia de Derechos de Propiedad:** Una tercera política que también dañó al sector agrícola, íntimamente ligada al régimen de la tenencia de la tierra fue que, al no poder otorgarse la tierra como aval, el sector agrícola no fue sujeto del crédito de la banca comercial, lo que por una parte implicó un menor flujo de recursos para el financiamiento de la producción y de la inversión y, por otra, forzó a los productores agrícolas a depender del crédito otorgado por las instituciones gubernamentales.
- 4. Obstáculos Constitucionales:** Una cuarta fue la prohibición constitucional, derogada con la reforma que se hizo en 1992 al Artículo 27 de la Constitución, para que sociedades mercantiles fuesen propietarias o administraran fincas rústicas, por lo que la propia Constitución introdujo un sesgo en contra de la modernización y la explotación comercial de la agricultura, hecho que determinó en gran medida el atraso que ha caracterizado a este sector de la economía. Y así, podríamos seguir enumerando toda una serie de políticas que siempre tuvieron un sesgo en contra de la modernización y progreso de la agricultura.

- Hay que aceptarlo: el ejido ha sido uno de los mayores fracasos en la historia de nuestro país, pero los grupos políticos que dicen luchar contra la pobreza del campo no se atreven a señalarlo porque se benefician de él.

En fin, lo que aseguró que el agro mexicano se volviera una fábrica inagotable de miseria fue precisamente la falta de ajustes a su estructura, desde la tenencia de la tierra, pasando por el marco legal, hasta la forma como el gobierno “apoya” al sector con numerosos esquemas de protección y subsidio.

De los Efectos

Todos esos rumores que hablan de un Apocalipsis en el sector agropecuario a consecuencia del Tratado de Libre Comercio solamente son mentiras con fines electorales. La realidad es que el Apocalipsis del campo mexicano lo vivimos desde hace mucho tiempo atrás y hoy es una triste realidad.

La constitución del ejido y del minifundio como principales formas de tenencia de la tierra, la discriminación en contra de la pequeña propiedad rural, la prohibición constitucional de que empresas mercantiles fuesen propietarias de tierra con uso agrícola, la utilización de recursos fiscales y financieros destinados al sector agropecuario con un objetivo primario de índole político, el abandono educativo, la política de sustitución de importaciones industriales y el subsidio implícito a los habitantes urbanos, fueron todos ellos los elementos que se conjuntaron para mantener a la población rural en la pobreza, produciendo con tecnologías de producción del siglo XVIII. El resultado está a la vista:

- Las empresas protegidas nunca crecieron y menos aún maduraron de forma tal que no pudieron competir con los productores externos.
- Pero más importante aún, la política proteccionista representó para los consumidores mexicanos de los bienes que sustituían importaciones un daño significativo ya que tuvieron que enfrentar precios internos mayores a los internacionales, así como verse forzados a adquirir bienes de menor calidad.

- Adicionalmente, y como resultado directo de los mayores precios internos derivados de la protección, se generó una transferencia de ingreso de los consumidores hacia los productores protegidos, de forma tal que estos últimos obtuvieron rentas extraordinarias.

Todo esto se tradujo en:

- Una productividad bajísima, resultado de un sistema de tenencia de la tierra que retiene en el ámbito rural una cantidad exorbitante de campesinos. Cerca de ocho millones de mexicanos trabaja en el campo y genera solamente el 4% del Producto Interno Bruto. Demasiada gente ocupada en un negocio poco rentable y productivo.
- Infraestructura obsoleta e inoperante salvo en distritos privilegiados de riego, que son los que atraen el grueso de los subsidios. ¿Será casualidad?
- Mercados ineficientes, plagados de imperfecciones, intermediarismo y condiciones monopólicas, que reducen las utilidades de los productores en beneficio de los especuladores.
- Problemas de crédito, el cual llega tarde, mal o nunca al sector y alrededor del cuál se han creado graves problemas de “riesgo moral” al haberse perdonado reiteradamente la cartera de quienes no pagaban.
- Y claro, más del 40% de los agricultores mexicanos vive en pobreza extrema y de los casi 50 millones de pobres que viven en México, 30 millones son habitantes de las zonas rurales.

Ninguno de los elementos anunciados del “blindaje agroalimentario” ni mucho menos la protección de nuestro gobierno mercantilista ataca las causas estructurales que originaron tales efectos.

De los Subsidios

La receta que hoy plantea el gobierno mexicano con su “blindaje agropecuario” es la misma que llevó al desplome a este sector a lo largo del siglo pasado: más intervención estatal, mayores subsidios, más proteccionismo, la aplicación de medidas y paliativos a

corto plazo sólo para prolongar la desaparición de un sector improductivo.

Así es como el gobierno mexicano pretende competir con Estados Unidos y Canadá: a través de mayores carretadas de recursos públicos; a través de subsidios y barreras arancelarias que terminaremos pagando los mismos de siempre: consumidores y contribuyentes.

- Seguir subsidiando al campo y “protegiéndolo” de esa manera solamente significa prolongar el estancamiento de la pobreza de los mexicanos a través de dos vías:
 1. **Desperdicio:** Les quitaremos recursos públicos a otras áreas que sí son más productivas y rentables, y que terminaremos pagando a través de mayores impuestos hoy o mañana.
 2. **Pobreza:** Encarecimiento obligado de los alimentos que consumimos todos los mexicanos y que afecta en mayor medida a los que menos tienen.
- Actualmente el subsidio mexicano al campo es mayor al estadounidense en términos relativos (nueve centavos de cada peso generado por el producto interno bruto agropecuario contra seis centavos en Estados Unidos). Si los subsidios fueran la solución del problema, desde hace muchos años el campo mexicano sería próspero.
- Los subsidios agrícolas en Estados Unidos, aunque deben desaparecer, la mayor parte no se dirige a cultivos que compitan con los mexicanos.
- Aumentar los subsidios simplemente aseguraría que no ocurra ningún cambio en el sector, con lo que se eternizaría la miseria de los campesinos a pesar de costar más al erario.

De la Solución Efectiva

Urge adelgazar el sector agropecuario desplazando a millones de familias a otras actividades que puedan ser en verdad una fuente digna de un mejor nivel de vida.

- El campo en México seguirá en desventaja y el 44% de los mexicanos que viven de él seguirá sumido en la pobreza extrema mientras no se rompa con la

estructura del minifundio. Es necesario plantear una nueva forma de organización de los productores que les permita alcanzar las economías de escala que tienen sus competidores de otros países.

- La clave está en volver más competitivos a los productores mexicanos a través de insumos agrícolas más baratos. Si el país consigue ofrecer energía eléctrica, costos de transporte, combustibles o créditos para adquirir maquinaria a los mismos precios y tasas que tienen los productores de Estados Unidos o Canadá, los agricultores mexicanos estarán en una posición más favorable para competir.
- De manera que la solución está en aprobar reformas estructurales como la fiscal o la eléctrica que permitirían bajar el precio de los combustibles y la energía sin deteriorar las finanzas públicas. Estos cambios sin duda dotarían de mayor productividad al sector agropecuario.

Sólo hay una manera de mejorar el nivel de vida de nuestros campesinos: aumentar la productividad del campo. Pero para lograr esto hay que acabar con el ejido, permitir la fusión de parcelas excesivamente pequeñas, abrir las puertas al crédito privado, introducir nuevas tecnologías para la producción agropecuaria y aprobar las reformas estructurales que faciliten la creación de riqueza.

De la Ignorancia con Ropaje Académico.

Investigadores y profesores de diversas universidades se han dado a la tarea de demostrar “científicamente” la maldad del libre comercio, claro, con argumentos bastante mañosos y totalmente falaces. Por el solo hecho de ser académicos publican documentos plagados de tonterías y se creen con las credenciales suficientes para chantajear al gobierno e instalar un orden marxista – verdadero motivo de sus “investigaciones.”

- Como dogma – porque jamás definen el concepto – en sus documentos abogan por la “soberanía alimentaria.” Presuponen que es deseable y posible y dan por un hecho que cualquier importación de alimentos atenta contra dicha soberanía. ¿Porqué no dan una definición funcional de tal soberanía (ya

que son tan “científicos”) y justifican por qué es deseable y posible para un país?

- Si se refieren a que no somos soberanos porque compramos más alimentos al exterior de los que vendemos; es totalmente falso. México es un país superavitario en sus relaciones con el exterior en materia alimentaria cuando se incluye al sector pesquero, por lo que somos “más que soberanos en este renglón” al vender más de lo que compramos. Ello no quiere decir que seamos superavitarios o siquiera autosuficientes en todos y cada uno de los productos alimentarios que se consumen, lo que sería lamentable pues no estaríamos produciendo en lo que somos mejores para hacerlo en lo que no lo somos.
- Su concepto de “asimetrías” es sesgado. Lo mismo contabilizan en tales asimetrías factores geográficos y climatológicos, que rezagos de productividad, diferencias en el régimen de la tenencia de la tierra (algo que deberían explorar con más detenimiento para detectar los daños que causó la “reforma agraria” a la productividad agropecuaria, así como el deficiente sistema jurídico de garantías a los derechos de propiedad), que factores elegidos arbitrariamente para “probar” lo que, desde antes de investigar, estos académicos dan como un hecho axiomático. Eso no es científico, es propaganda.
- Su “estudios” están repletos de peticiones de principio, jamás explicadas ni demostradas. Por ejemplo, ¿de acuerdo a qué metodología calculan la sobrevaluación del peso respecto del dólar?, ¿de dónde sacan que un déficit en la balanza comercial es nocivo?, ¿por qué ignoran o desdeñan la película completa de toda la balanza de pagos?, si un déficit comercial es siempre malo, hemos de deducir que un superávit comercial es siempre bueno ¿por qué no dicen entonces que el TLC modificó radicalmente la balanza comercial entre México y Estados Unidos y que tal balance, desde el TLC, ha sido crecientemente superavitaria para México?
- ¿Por qué su “análisis” de los precios relativos no se detiene en los precios específicos de los productos agroalimentarios? Esos índices de precios están disponibles en la información de Banxico e Inegi, mes a mes, e indican exactamente lo contrario de lo que afirman: Ha habido una reducción neta en los precios de los productos agroalimentarios, específicamente en aquellos desgravados de aranceles gracias al TLC. Eso es beneficio a los consumidores, que somos todos, no es demagogia. Es un hecho constante y sonante.
- ¿Por qué no calculan el costo real – en el precio de los productos del campo (como azúcar, pollo, maíz, frijol, trigo y demás) – para los consumidores y contribuyentes mexicanos de los apoyos, subsidios y mecanismos de protección que aplica el gobierno en beneficio de los productores o de los líderes que viven de explotar al campo y a los campesinos?
- Si desean hacer una investigación seria, y conocer la verdad (lo cual es muy diferente a hacer propaganda con ropaje pseudo académico), debieran correr dos series históricas de precios desde 1994 hasta la fecha y comparar los resultados: Una serie para los productos agropecuarios que tuvieron algún tipo de protección arancelaria o no arancelaria (por ejemplo, sanitaria), así como apoyos directos mediante subsidios (Procampo, Alianza para el Campo, créditos subsidiados o a fondo perdido de Banrural y otros) y otra serie de los precios de los productos agropecuarios que fueron liberados a partir del TLC. Es seguro que en la segunda serie obtendrían un descenso real en los precios para el consumidor.
- Sus análisis pasan por alto las grandes rentas que han obtenido algunos productores agropecuarios mexicanos, por ejemplo avicultores, con las salvaguardas que negociaron en el TLC. Más bien parecería, ante la evidencia, que algunos productores agropecuarios mexicanos negociaron “muy bien” el TLC (para sus intereses y en combinación con sus colegas de Estados Unidos) en detrimento de los consumidores.
- Sus cálculos comparativos sobre subsidios y protecciones también están sesgados, porque en términos relativos a la capacidad fiscal de México, los “apoyos” al campo les cuestan más a los contribuyentes mexicanos que a los contribuyentes de Estados Unidos. En todo caso, se les olvidó mencionar que los “apoyos” y subsidios a los

agricultores de Estados Unidos los pagan los contribuyentes de Estados Unidos, y acaban siendo una transferencia de riqueza a los consumidores (estadounidenses o del extranjero), que se benefician de esos precios subsidiados.

Lo triste es que estos pobres “investigadores” sueñan que con esta propaganda están defendiendo “los intereses de las mayorías”, y en realidad le hacen el caldo gordo a los grandes negociantes del agro.

De Nuestro Gobierno Mercantilista

Ante la presión por parte de grandes productores avícolas el gobierno mercantilista de Fox, como último acto de Derbez y primero de Canales como secretarios de Economía (ambos enemigos del libre comercio), decidió fregarse a los consumidores de pollo estableciendo una salvaguarda por cinco años a las importaciones de muslo y pierna de pollo a cambio de la promesa de estos mismos productores de que ahora sí se van a modernizar para poder competir con los productores estadounidenses dentro de un lustro.

- Esta salvaguarda implica que durante este año las importaciones de estas piezas de pollo enfrentan un arancel del 98.8%, un incremento de más de 50 puntos porcentuales por sobre el arancel vigente hasta el 31 de diciembre del año pasado, lo que efectivamente hace prohibitiva la importación.
- El argumento utilizado para establecer esta inaudita protección es realmente ridículo y muestra que lo que menos le importa al gobierno, por lo menos a aquellos burócratas que pululan en la Secretaría de Economía, es el bienestar de los consumidores.

La historia se repetirá: los consumidores mexicanos de pollo pagaremos mayores precios y le transferiremos a los productores una renta extraordinaria. Los consumidores seremos más pobres y los productores más ricos. Y por supuesto no invertirán esos 1.000 millones de dólares para modernizarse ya que dentro de cinco años podrán volver a chantajear al gobierno para que los siga protegiendo.

De los Falsos Defensores del Campo

El reclamo para mejorar la situación del campesino mexicano es fácilmente aprovechado por toda una serie de grupos a quienes el bienestar de los campesinos les tiene prácticamente sin cuidado pero que sí les es útil para lograr sus propios objetivos políticos, entre los cuales destaca el de querer instituir en este sufrido y atrasado país un sistema socialista, sin importar que la evidencia internacional haya demostrado que este sistema simple y sencillamente ha sido un absoluto fracaso en todos los países en los que se ha intentado.

- Las marchas y demás manifestaciones que pretenden, por lo menos, la renegociación del capítulo agropecuario del TLC o, por lo más, la cancelación del mismo, muestran el afán de los grupos que las organizan, financian y realizan para, o elevar los precios de los productos agropecuarios, o destinar impuestos de los contribuyentes a usos indebidos. Elevar los precios de los productos agropecuarios, impidiendo la libre importación de los mismos desde donde se produzcan a menor costo. Destinar impuestos de los contribuyentes a usos indebidos, otorgando subsidios a los productores agropecuarios nacionales.
- El último día de enero, marcharon por las calles de la ciudad de México cerca de 40.000 personas, supuestamente campesinos, para protestar contra el TLC. Al identificar a quienes organizaron la protesta, es fácil concluir que la marcha no fue de campesinos afectados por el TLC ni sus objetivos eran solucionar problemas derivados del tratado.
- Al hacer un conteo de los campesinos acarreados a la vieja usanza del PRI, pero ahora con fondos del PRD y de sindicatos que nada tienen que ver con el campo, menos de la mitad de los manifestantes eran gente del campo.
- Gran parte de los campesinos que vinieron siembran maíz y frijol, productos que hasta el 2008 entrarán al TLC, por lo que no han sido afectados. Algunos líderes radicales, disfrazados de campesinos, gritaban ino a la liberación de aranceles al maíz y al frijol!, como si en este año electoral se consumara la liberación de esos productos, manifestando su ignorancia sobre el TLC. Campesinos entrevistados,

dijeron que no sabían a que venían. Otros, convocados por grupos de izquierda, se fueron a la basílica a rezarle a la Virgen de Guadalupe.

- Los líderes visibles, huelguistas de la UNAM, la presidenta nacional del PRD, miembros del sindicato de electricistas, de telefonistas y de grupos radicales, profesionales de las protestas, fueron un testimonio de que esa marcha fue una manifestación partidista con fines electorales para, según ellos, ganar votos y mostrar a la sociedad y al gobierno del PAN su capacidad de movilización y acarreo.
- Solamente quien ignore la historia política de México y las estrategias políticas contemporáneas, puede pensar que esa marcha es una manifestación de campesinos por los perjuicios que les ha provocado el Tratado de Libre Comercio. Es cierto, la mayoría de los campesinos viven en la miseria, pero desde antes del TLC y por otras causas. Una de ellas es la tradicional manipulación de la que han sido víctimas por los grupos y partidos políticos.
- Todavía hay quienes confunden un acto netamente político para ganar votos y mostrar poder con una manifestación campesina contra el Tratado de Libre Comercio, acuerdo que ha sido seleccionado por varios grupos políticos como el chivo expiatorio para manipular a los campesinos en las próximas votaciones. Quienes acarrear a campesinos e indígenas como si fueran animales, le apuestan a la mala memoria de los ciudadanos, pero las elecciones pasadas demostraron que la mayoría de los electores ya no creen en esos falsos redentores, en gran parte responsables de la miseria de millones de campesinos.

No hay sector que haya recibido más ayudas, subsidios y programas gubernamentales que el campo. Y no hay sector donde líderes, políticos y funcionarios se hayan enriquecido más con los dineros gubernamentales. “El campesino es de quien lo trabaja,” esa ha sido la consigna de los líderes que acarrear y manipulan a los campesinos con la promesa de tierras, subsidios, una despensa o un viaje a la capital.

Conclusión

El atraso del campo mexicano se origina con una demagógica reforma agraria que sembró inseguridad jurídica y corrupción. Y aunque oficialmente ya terminó en la década pasada, todavía no se generaliza un régimen de propiedad que permita a los campesinos capitalizar sus tierras, asociarse y volverse competitivos.

Culpar al TLC de todos nuestros males es el pretexto fácil y menos creativo para evitar reconocer que el desastre del campo mexicano es resultado de pésimas políticas públicas instrumentadas en los últimos 70 años.

No permitamos que los grupos políticos responsables de mantener a los campesinos en la pobreza logren su objetivo de acabar con el libre comercio. No permitamos que hundan la economía nacional para favorecer sus ambiciones políticas.

Los mercantilistas, que exigen privilegios gubernamentales (apoyos, protecciones, subsidios y concesiones monopólicas), y a quienes encontramos en todos lados (desde exportadores que demandan la devaluación del peso hasta ejidatarios que piden el cierre de las fronteras a la importación de alimentos), pretenden vivir a costa, o de los consumidores, o de los contribuyentes, lo cual los convierte en verdaderos vividores, en el sentido peyorativo del término: por la fuerza obtienen, de unos (consumidores) y de otros (contribuyentes) más recursos de los que, con el libre comercio, obtendrían. Con el libre comercio (es decir, en ausencia de esos apoyos, protecciones, subsidios y concesiones monopólicas que exigen del gobierno, y los precios serían menores y los impuestos se usarían de manera más eficaz.

Cierto, el campo no aguanta más, pero mentiras. Ya basta de que unos cuantos, incompetentes o manipuladores con motivos electorales, vivan a expensas de la mayoría. Porque el libre mercado es, en efecto, la defensa de las mayorías; y el bienestar de los consumidores constituye el mayor bien posible al mayor número de personas.