

Reflexiones en torno a los Tratados de Libre Comercio (TLC)¹

Roberto Góchez Sevilla

Introducción

Los Tratados de Libre Comercio, son algunos de los instrumentos que los países latinoamericanos han usado durante los noventa y siguen usando a principios del siglo XXI, para insertarse en la economía mundial. Muestra de eso es la gran cantidad de acuerdos suscritos.

Esta nueva “moda” también ha llegado a El Salvador, el cual ha suscrito varios de ellos. Por ejemplo, en el 2000 fueron ratificados por la Asamblea Legislativa salvadoreña el Tratado de Libre Comercio entre México y el Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) y un protocolo para la entrada en vigencia del TLC de Centroamérica con República Dominicana.

A finales del 2001 fue ratificado el TLC entre Centroamérica y Chile, y hay negociaciones avanzadas con Canadá y Panamá. Finalmente, se ha anunciado en el 2002 el inicio de pláticas para negociar otro tanto con Estados Unidos.

Los Tratados de Libre Comercio tienen una amplia agenda y contenidos más allá de la definición clásica de comercio, y por ende sus alcances y consecuencias abarcan mucho más que el aumento de los flujos globales de exportaciones. Estos acuerdos, asimismo, se convierten en un instrumento específico por medio del cual se está avanzando para configurar un esquema de globalización excluyente.

Cuadro No. 1
Tratados de Libre Comercio vigentes en América Latina
(Dic. 2001)

México - Costa Rica	México - Unión Europea
México - Nicaragua	Centroamérica- República Dominicana
México - Triángulo Norte (El Salvador - Guatemala - Honduras)	Centroamérica - Chile
México - Colombia -Venezuela	Canadá - Costa Rica
México - Bolivia	Canadá - Chile
América del Norte (México-Canadá - Estados Unidos)	México - Chile
TLC México - Israel	

No se incluyen aquí acuerdos bilaterales de inversión entre Estados Unidos y varios países de América Latina, que tienen mucha similitud a los capítulos de inversiones de los TLC.

Fuente: Elaboración propia en base a SICE en <http://www.sice.oas.org/trades.asp>.

Es así que la reflexión sobre este tipo de acuerdos adquiere una especial importancia para todos los sectores de la sociedad, especialmente aquellos progresistas, de cara al futuro desarrollo del país y de la región. Precisamente estas reflexiones tienen como objetivo: aportar ideas que contribuyan a orientar el debate, que sobre estos temas están haciendo diferentes sectores sociales; en segundo lugar, llamar la atención para que diferentes sectores sociales incorporen el análisis de este tipo de acuerdos a sus agendas, desde sus diferentes perspectivas².

El esfuerzo de analizar los TLC se ha dirigido en tres direcciones, sumamente interrelacionadas:

1. El análisis teórico de los postulados y lógicas de estos acuerdos desde la teoría del desarrollo o desde la economía política;
2. El análisis de la construcción e ingeniería de los acuerdos;
3. El análisis de algunos aspectos internos sobre los que vendrían a ubicarse estos tratados.

Las reflexiones de este artículo son los resultados del primer nivel, es decir del análisis de los postulados y lógica de los TLC desde una visión teórica y de desarrollo.

El artículo describe, de manera sucinta, algunas reflexiones surgidas al analizar el tema del comercio, inversión y algunos de

los TLC suscritos. El trabajo consta de: una primera parte que son consideraciones generales sobre los temas de comercio e inversión; un segundo apartado que contiene reflexiones teóricas generales sobre algunos aspectos de los Tratados de Libre Comercio; y finalmente unas breves conclusiones.

I. Reflexiones generales sobre los temas de comercio e inversión

Previamente a cualquier discusión sobre los TLC suscritos por El Salvador o sobre la conveniencia de suscribir un TLC con un determinado país, es necesario hacer algunas reflexiones generales sobre el comercio y la inversión, a manera de clarificar los puntos de debate sobre el tema³.

Las reflexiones que se expresan, si bien son generales y parecieran ser de aceptación común, una vez que se observa el debate concreto que existe sobre este binomio, parece que en realidad no son tan obvias y consensuadas. Explicitarlas puede servir para clarificar y ordenar el debate que se hace sobre estos temas de enorme actualidad.

1. El comercio y la inversión no son un fin en sí mismo, sino que son un medio para el desarrollo de los pueblos.

El comercio y la inversión son dos instrumentos y medios que deberían servir para el desarrollo de los pueblos. Por lo tanto, el objetivo de suscribir cualquier

El comercio y la inversión no son un fin en sí mismo, sino que son un medio para el desarrollo de los pueblos

acuerdo comercial no es en sí mismo aumentar los flujos comerciales y de inversión, sino que aumentarlos en función del mejoramiento del nivel de vida de las personas habitantes de un país.

Esta afirmación no es simple retórica y ni siquiera es aceptada universalmente, sino que es un aspecto de fondo que, precisamente, cuestiona la lógica de diferentes acuerdos comerciales.

De esta concepción del comercio y las inversiones, como un instrumento para el desarrollo, se deduce que la evaluación del éxito de un acuerdo o tratado comercial, no solo se puede hacer verificando aumentos en los flujos comerciales y de inversión extranjera, sino que analizando otros aspectos relacionados a la contribución de estos flujos al desarrollo de las naciones y al bienestar de sus pueblos.

Los promotores del libre comercio y de los TLC, por ejemplo, a pesar de cierta retórica desarrollista que queda plasmada generalmente en los considerandos iniciales de varios acuerdos, basan generalmente los "éxitos" de los tratados en proyecciones o datos de aumentos de los indicadores agregados de las exportaciones e inversiones. En ese afán de mostrar las bondades, descartan generalmente de sus estimaciones y evaluaciones, otros aspectos o indicadores de bienestar que

podrían analizarse e incluirse. Brillan por su ausencia análisis sobre los efectos colaterales que puedan darse por los tratados, la distribución de los beneficios que generen los acuerdos, así como los efectos perjudiciales en los sectores sociales perdedores.

Existen sectores para los que las exportaciones e inversiones son un fin en sí mismo. Esa apreciación puede devenir, en primer lugar, de una visión dogmática del comercio internacional, que supone que el libre comercio genera beneficios que se reparten luego a toda la economía (rebalse), o, en segundo lugar, por el beneficio directo que les representa a algunos

sectores o empresas el aumento de ciertos flujos comerciales y de inversiones.

Por lo tanto, el objetivo de suscribir cualquier acuerdo comercial no es en sí mismo aumentar los flujos comerciales y de inversión, sino que aumentarlos en función del mejoramiento del nivel de vida de las personas habitantes de un país

2. No podemos quedarnos aislados de la dinámica mundial, y nuestros países deben buscar insertarse en el mundo para aprovechar algunas de esas ventajas.

Desde la visión de varios sectores (y la nuestra), un país que quiera desarrollarse no puede mantenerse aislado del contexto mundial, o desvinculado de los flujos de comercio e inversiones. Debe buscar su inserción exterior, para aprovechar aquellas ventajas que puede traer ésta para su desarrollo, buscando al mismo

tiempo minimizar aquellos efectos perjudiciales.

Desde nuestra óptica, el punto de debate en el tema del comercio y la inversión, no estaría entre permanecer aislado o insertarse en la economía global, como algunos sectores oficialistas interesadamente pretenden interpretar las críticas a los acuerdos concretos que se negocian. El meollo del debate es la forma, calidad y agenda de la inserción externa que se busca y si ésta es la más efectiva para un determinado país, región y sector social. Es decir, hay que valorar cuál es el esquema de integración en la economía mundial más conveniente para el país, sobre todo su respuesta a las necesidades propias. Optar por un esquema definido no es un asunto de filias o fobias, sino de realidades históricas concretas.

El libre comercio, valga mencionar desde ya, no es la única ni la mejor forma de inserción. No es lo mismo integrarse a la economía mundial que optar por el esquema de libre comercio para hacerlo. Se puede integrar a la economía mundial, sin que necesariamente sea a través del libre comercio. Inserción externa e incremento de las exportaciones no es sinónimo de libre comercio. Economías abiertas tampoco es lo mismo que libre comercio.

Las economías desarrolladas (E.U. y países de Europa) y algunos países asiáticos son

un buen ejemplo de economías que han estado integradas en la economía mundial durante varios años, sin que ello haya significado que lo hicieran por la vía de tener libre comercio con todo el mundo. Su desarrollo ha combinado comercio exterior con esquemas de protección de mercados internos.

El comercio y la inversión son indudablemente dos aspectos claves de la inserción externa, los cuales pueden contribuir al desarrollo económico nacional,

pero no son de ninguna manera los únicos temas de agenda exterior. Existen otros temas relacionados a aspectos de Derechos Humanos, laborales, económicos, sociales, culturales, ambientales, genéricos, de consumo y políticos, que son reivindicados por amplios sectores, para ser parte de una agenda integral de inserción exterior, y en los

cuales los avances concretos son mínimos.

El meollo del debate es la forma, calidad y agenda de la inserción externa que se busca y si ésta es la más efectiva para un determinado país, región y sector social

3. No toda forma de inserción externa es favorable.

Es claro que no toda forma de inserción externa será positiva para un país, o al menos no lo será para todos los sectores sociales al interior de un país. Pueden existir esquemas de inserción externa que profundicen los problemas de un país.

El comercio y la inversión pueden permitir a las economías pobres mejorar los niveles

de vida al interior, siempre y cuando sean impulsados adecuadamente. Sin embargo, esto no es automático, pues si la forma y los instrumentos bajo los cuales son impulsados no responden a las particularidades sociales y productivas nacionales y mundiales, los flujos comerciales y de inversión pueden tener efectos perjudiciales y hasta catastróficos para amplios sectores sociales al interior de un país⁴.

Sobre esto resulta aleccionador analizar experiencias en África Subsahariana, en donde las reformas estructurales, la apertura externa y los flujos comerciales han tenido efecto y relación con la creación de situaciones de hambrunas. Otro ejemplo ilustrativo son las inversiones extranjeras y privatizaciones promovidas en Rusia, en medio del caos generado por la caída del antiguo régimen, que más que propiciar el surgimiento de un moderno capitalismo desarrollado, han tenido como resultado verdaderos procesos de desmantelamiento de su aparato productivo y la "tercermundialización" del país⁵.

Por lo tanto, a pesar de la existencia de un cierto acuerdo en la necesidad de buscar una forma de inserción externa, esto no significa aceptar a priori cualquier acuerdo comercial, como pareciera ser la convicción de ciertos apologetas del libre comercio, que presentan interesadamente este esquema como el único para una eficiente inserción en la economía

mundial, y descalifican cualquier crítica como una oposición al desarrollo.

4. La simple aprobación de un Tratado no garantiza automáticamente una buena inserción o que los supuestos efectos positivos efectivamente se den.

Aun en el mejor de los supuestos, sobre las virtudes de determinado tipo de tratado comercial, no basta la suscripción y ratificación, para que los beneficios lleguen a un país, sino que dependerá en buena medida de múltiples aspectos y factores.

Los efectos y resultados sociales de cualquier tipo de acuerdo comercial dependen de tres grandes aspectos mutuamente interrelacionados:

a. *La lógica que lo guía y el tipo de reglas que contiene.* Lo que quiere decir que parte de los rendimientos de un tratado (exportaciones, inversiones, empleo, crecimiento, etc.) están en dependencia de los principios, contenidos, disciplinas,

normas y características del acuerdo. Esto significa, entre otras cosas, que según sea el tipo de acuerdo que se suscribe, por ejemplo de libre comercio, habrán resultados diferentes a los provenientes de la adopción de otro esquema de relaciones, por ejemplo los Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP). Los

**La simple aprobación
de un Tratado no
garantiza
automáticamente una
buena inserción o que
los supuestos efectos
positivos efectivamente
se den**

contenidos de un acuerdo expresan en buena medida los objetivos, resultados, intereses y agendas que realmente se están llevando adelante en un acuerdo. En algunos casos hacen sus construcciones sobre supuestos teóricos que no existen en la realidad.

b. *La calidad y fundamentación de los acuerdos negociados.* Los resultados dependerán también en buena medida de la calidad y sustentación técnica

que un país haya hecho de su posición negociadora y de los acuerdos específicos alcanzados. Una buena fundamentación de la posición negociadora debería contribuir a reflejar de la mejor manera, en los acuerdos específicos de un Tratado, las necesidades, realidades y condiciones internas de un país, y no solo intereses particulares de unos cuantos grupos privados. Un mismo tipo de acuerdo puede tener resultados diferentes (magnitud de los efectos) y hasta diametralmente opuestos (sentido de los efectos) en los países firmantes dependiendo de la fundamentación técnica de su posición negociadora particular.

c. *Las realidades nacionales e internas que existen en un país.* Los Tratados se ubican sobre estas realidades. Gran parte de los rendimientos que se

**Un mismo tipo de
acuerdo puede tener
resultados diferentes
(magnitud de los
efectos) y hasta
diametralmente
opuestos (sentido de los
efectos) en los países
firmantes dependiendo
de la fundamentación
técnica de su posición
negociadora particular**

proyectan sobre un tratado dependen, en buena medida, de supuestos sobre la existencia de determinadas condiciones internas favorables, de la no existencia de obstáculos y de ciertas conductas de los agentes. Sin embargo, las condiciones favorables no llegan automáticamente, y dependen mucho de las políticas y reformas internas que deberían de acompañar a los acuerdos.

De esos tres aspectos y su interrelación es que fi-

nalmente dependerán los efectos que tenga la suscripción de un Tratado. Por lo tanto, la valoración de la conveniencia o bondad de suscribir un Tratado, debe de ser integral, y contener tanto una valoración teórica de la lógica y reglas que contiene, como una revisión de la sustentación técnica de las negociaciones, y finalmente, de las realidades internas en que se ubican los acuerdos. Para hacer un análisis de calidad e integral de un Tratado de Libre Comercio particular resulta insuficiente revisar únicamente los textos y acuerdos, sino que se hace imprescindible tener información previa complementaria y de calidad sobre esos tres aspectos.

Un ejemplo que ilustra este punto lo da Eduardo Gitli y Carlos Murillo, del CINPE de Costa Rica⁶. En un artículo, ponen en cuestión la efectividad que han tenido los acuerdos bilaterales profundos y amplios⁷

de inversiones entre países de América y Estados Unidos para atraer inversiones. Según estos autores, a pesar que estos acuerdos ofrecen amplias garantías a los inversionistas (estadounidenses), no muestran en la práctica que los países suscriptores sean los que más han tenido éxito en atraer la inversión del país del norte; paradójicamente, según los datos de estos autores, los países latinoamericanos que carecen de esos acuerdos son los que han logrado atraer los mayores flujos, y en los casos de países que tienen acuerdos de ese tipo, parece que las inversiones han llegado por motivos ajenos a la existencia de los acuerdos.

5. Los acuerdos comerciales son fórmulas Ganadores - Perdedores.

Es necesario señalar que la política económica no es neutral, sino que es una fórmula de Ganadores - Perdedores al interior de cada país; es decir, las medidas de política económica tienen resultados diferenciados en los diversos grupos sociales del país. Mientras unos pierden, otros ganan.

Igualmente, los acuerdos comerciales de la índole que sean tienen esa misma característica, pues son algunos sectores los que saldrán beneficiados y otros perjudicados o con nulos beneficios, solo que en este caso, los resultados no se limitan al interior de un país, sino que además, pueden darse entre los países.

La negociación de un TLC requiere para los países y actores sociales estar conscientes y visualizar que el resultado no es de ganadores-ganadores, sino de ganadores-

perdedores, siendo que en todos los tratados comerciales son algunos los sectores sociales y productivos beneficiados, mientras que otros son los que se "sacrifican" y cargan con los costos.

Presentar un tratado comercial como fuente únicamente de beneficios para todo el país es una simplificación ideológica, que encubre el hecho que este tipo de acuerdos tiene facturas importantes que pagar y que esos costos finalmente deberán ser asumidos por algún sector de la sociedad. El agravante en muchos casos es que la apología que se hace de los TLC, ni siquiera va acompañada de estudios serios que identifiquen y cuantifiquen esos impactos, como parece ser el caso de círculos oficiales de El Salvador.

Otro aspecto que toca este señalamiento, es que no necesariamente un beneficio para un sector particular se traduce en un beneficio nacional. Resulta incorrecto suponer automáticamente que los beneficios que puedan recibir ciertas empresas corresponden a "beneficios nacionales", ya que eso depende de realidades concretas.

Por ejemplo, una empresa puede ganar en un Tratado al garantizarse la apertura de los mercados del otro país, pero tener bajos niveles de demanda interna, y una planta limitada de trabajadores, y por tanto los beneficios en rentabilidad de la empresa, no necesariamente son los mismos que para el país. Si a eso agregamos que pudieran ser empresas oligopólicas o monopólicas, y que para garantizar su éxito comercial, se decantarán por reducir sus costos laborales reduciendo los requerimientos de los trabajadores (por introducción de procesos intensivos en

capital) y las prestaciones de éstos, los datos volverían a agravarse. Así mismo, pueden darse situaciones en que los Tratados signifiquen compromisos y limitaciones importantes en otras áreas de las políticas económicas del país, o supongan la destrucción de tejido productivo y empleo en otros sectores, y que los beneficios se limiten y concentren en un grupo pequeño de sectores y empresas como el descrito.

En este caso hipotético, las ganancias de las empresas no necesariamente serían ganancias para el país, y sin embargo podría darse que las pérdidas y costos sociales globales que pueda traer el Tratado sean de una magnitud mayor que los beneficios. El efecto neto en este caso es de signo negativo para el país, y positivo para unas cuantas empresas.

Un ejemplo concreto es el caso de Nicaragua, que desde junio de 1998 tiene en vigencia un TLC con México. Las exportaciones de ese país Centroamericano se han concentrado aun más, luego de la suscripción de ese acuerdo, pues en 1997 las exportaciones de cacahuates sin tostar ni cocer representaban el 58% del total de exportaciones nicaragüenses a México. En el 2000, ese porcentaje había subido al 67%. ¿El aumento de las exportaciones de cacahuate representa un beneficio suficiente para el país con respecto a los

Entonces, un punto principal e indispensable es realizar análisis previos de cada Tratado desde una visión de economía política que permita identificar y visibilizar quiénes, cuántos y dónde estarán los perdedores y beneficiados para valorar así la conveniencia de un TLC específico para un país

costos que ha representado negociar y suscribir un TLC con México? ¿Se justifica desde un análisis de costos y beneficios sociales haber suscrito un Tratado solo para potenciar un par de productos?

Entonces, un punto principal e indispensable es realizar análisis previos de cada Tratado desde una visión de economía política que permita identificar y visibilizar quiénes, cuántos y dónde estarán los perdedores y beneficiados para valorar así la conveniencia de un TLC específico para un país.

Ese análisis también puede

permitir el diseño de alianzas económico-sociales transpaíses y de medidas compensatorias y de reconversión para aquellos sectores sociales que sean afectados negativamente.

6. La conveniencia de un acuerdo comercial específico se debe basar en valorar en cuanto contribuye a potenciar los planes nacionales de desarrollo, los intereses de las mayorías y la sustentabilidad ambiental.

En resumen, los acuerdos comerciales deben potenciar los planes de desarrollo nacionales, particularmente, primar los intereses de sus pueblos y sectores sociales más pobres, y lograr la sustentabilidad

ambiental del esquema de inserción externa. Es en este punto que se debe centrar el verdadero debate teórico y concreto sobre los Tratados de Libre Comercio y otros acuerdos comerciales. Es decir, sobre si éstos constituyen la mejor forma de inserción externa de los países, si éstos expresan de mejor manera los intereses sociales de las amplias mayorías y de si son capaces de garantizar la sustentabilidad ambiental.

En el caso de la evaluación de los acuerdos comerciales, se debería ver la calidad de esos flujos comerciales y de inversión, la distribución de los beneficios y de los costos, los efectos sociales y netos que resultarán, y el costo social que puede tener para el país y diferentes sectores el acuerdo comercial que se suscriba para tal efecto. Es decir, el éxito de un acuerdo comercial depende de qué tanto está contribuyendo o puede contribuir al desarrollo nacional, a la reducción de la pobreza, a mejorar los niveles de vida de la población y a mantener la sustentabilidad ambiental.

Al negociar un acuerdo comercial se trata de tejer el plano social interno, partiendo de las realidades (necesidades y problemas) concretas internas y de los proyectos nacionales de desarrollo (deseos y aspiraciones), con el plano externo

**Es importante
mencionar que aunque
no exista un proyecto
nacional de desarrollo
explícitamente
aprobado o único para
un país, existen
diferentes visiones y
proyectos sobre el
futuro de los países,
que corresponden a
diversos sectores
sociales y que deberían
ser consultados**

(dinámicas y oportunidades). Si las necesidades y realidades internas son más amplias que los aspectos de comercio e inversión, los medios (Tratados) deberían incluir consecuentemente disciplinas más allá de esos dos aspectos⁸.

Resulta incorrecto pretender sustituir o subordinar la definición de planes de desarrollo nacional a las negociaciones internacionales de acuerdos comerciales. Mucho peor resultaría dejar al "mercado" la tarea de definir esos planes, como parece ser el caso de

algunos grupos políticos "globafílicos", que en su carencia de planes y programas de desarrollo, pretenden vender los Tratados Comerciales como las panaceas del desarrollo y anteponerlos a la búsqueda de acuerdos y proyectos nacionales sobre el país que se quiere construir, en buena parte de los casos, sin siquiera consultar ampliamente los acuerdos negociados.

Es importante mencionar que aunque no exista un proyecto nacional de desarrollo explícitamente aprobado o único para un país, existen diferentes visiones y proyectos sobre el futuro de los países, que corresponden a diversos sectores sociales y que deberían ser consultados. Resulta indispensable al menos definir el tratado comercial que mejor refleje las expectativas

de la mayoría de la población. En su defecto es indispensable abrir un debate amplio y calificado con los diferentes grupos económicos y sociales sobre los acuerdos comerciales, sus contenidos y consecuencias, para identificar con claridad los costos y beneficios sociales, y llegar así a acuerdos y consensos.

Así, la búsqueda del desarrollo nacional, la lógica social y de la sustentabilidad suponen y remiten a la participación y democracia en el proceso de formulación de los acuerdos comerciales. Un acuerdo firmado desde las élites o desde proyectos económicos y sociales excluyentes difícilmente puede garantizar los tres primeros elementos. La democracia y participación son así al menos una condición necesaria aunque no suficiente para el logro de los objetivos de desarrollo.

En este sentido, diferentes organizaciones sociales, que participan en el esfuerzo de construcción de la Alianza Social Continental (ASC), han propuesto precisamente desde hace un tiempo cuatro principios básicos y rectores del desarrollo, para ser incorporados en las negociaciones de tratados comerciales⁹: la democracia y participación; la soberanía y el bienestar social; la reducción de desigualdades; y finalmente, la sustentabilidad del sistema.

Para que esos principios puedan tener vigencia plena, no basta que sean enunciados retóricamente en los objetivos y

metas de los acuerdos. Deben ser incorporados tanto en la concepción, diseño y formulación del tipo de acuerdo comercial que se haga como en la negociación y construcción de los acuerdos específicos, y finalmente en la identificación de medidas internas que acompañen la implementación de cualquier acuerdo.

Los TLC son plantillas prefabricadas que tienen una agenda mercantilista y libre cambista muy amplia

Solo con la inclusión integral de esos cuatro principios los acuerdos comerciales y la inserción externa pueden traer verdaderos beneficios para los pueblos y un mayor número de sectores de los diferentes países.

II. Aspectos generales sobre los Tratados de Libre Comercio

Este segundo apartado contiene algunos de los aspectos más sobresalientes sobre los Tratados de Libre Comercio, analizados como un todo y desde una visión más teórica y desde su significado actual para el desarrollo de los pueblos.

1. Los TLC no son simples acuerdos comerciales "a secas", y su alcance no se limita a garantizar el acceso a nuevos mercados para los productos de un país.

Los TLC son plantillas prefabricadas que tienen una agenda mercantilista y libre cambista muy amplia. Su inspiración teórica son las viejas doctrinas de las ventajas comparativas y de desarrollo posteriores, que propugnan en general por el "libre

comercio" como la mejor forma de inserción externa, de relación entre las naciones, y como un camino para el desarrollo de las naciones y los pueblos.

Los TLC pretenden crear zonas de libre comercio, desregulando no solo los flujos de bienes, sino que también el comercio de servicios e inversiones, incluyendo otras disciplinas (propiedad intelectual, normas sanitarias y fitosanitarias, normalización, compras del sector público) que ahondan en la desregulación económica y liberalización externa más amplia.

Las nuevas versiones de esas viejas ideas son promovidas en la actualidad por algunos Organismos Internacionales, los teóricos neoclásicos, y acogidas con beneplácito por ciertas élites económicas y políticas nacionales y de la región.

Lo novedoso ahora consiste en dejar establecidas las reglas librecambistas en la forma de tratados internacionales, que extienden su ámbito de aplicación al interior de los Estados, pues regulan precisamente las prácticas que pueden o no hacer los Estados. Los esquemas de libre comercio del siglo pasado, a diferencia de éstos, se dieron más por la carencia de políticas de Estado que divergieran de esa concepción. Es bien sabido que los TLC por su condición de tratados internacionales se

**Lo novedoso ahora
consiste en dejar
establecidas las reglas
librecambistas en la
forma de tratados
internacionales, que
extienden su ámbito de
aplicación al interior de
los Estados, pues
regulan precisamente
las prácticas que
pueden o no hacer los
Estados**

ubican por encima de las leyes nacionales en la mayoría de países.

La teoría libre cambista y sus variantes parten del supuesto¹⁰ que con el libre comercio, las leyes del mercado operarán plenamente y el comercio internacional y las inversiones traerán la especialización en aquello que los países tengan ventajas (llámense dinámicas, competitivas, de recursos, etc.), y los desplazará fuera de otras actividades en las cuales no sean tan eficientes. Así, en la

lógica del libre comercio, el proyecto de desarrollo nacional queda subordinado a los designios del omnipotente mercado, pues será éste el que definirá automáticamente la ruta del desarrollo que más conviene.

El énfasis del libre comercio está en eliminar las regulaciones provenientes del Estado, pero no en cuanto a eliminar las distorsiones provenientes del mercado, como lo serían los oligopolios y monopolios privados, muy presentes en las estructuras productivas nacionales e internacionales. El supuesto que hacen estas teorías, sobre la existencia de mercados con competencia perfecta, más que ser realidades concretas, parecen ser la excepción de la regla o meras abstracciones teóricas de ciertos economistas. La realidad más bien nos presenta que la competencia imperfecta (monopolios

y oligopolios) es la norma en los mercados. Libre comercio y liberalización, que no contemple eliminar las distorsiones de oligopolios y monopolios tenderá entonces a mantener el status quo, solo que muy posiblemente ahora en un esquema mucho más transnacional.

Los TLC no pueden considerarse como una definición genérica y neutral para referirse a cualquier tipo de relación comercial entre dos naciones. Es decir son -y deben considerarse así- acuerdos comerciales con nombre y apellido: con contenidos, supuestos, objetivos, concepciones y agendas muy concretas y definidas, que tienen a su base una fuerte carga ideológica.

Cuando se discute sobre la conveniencia de un TLC no se está discutiendo sobre la conveniencia de la inserción externa, sino que se está discutiendo sobre la conveniencia de un tipo muy concreto de inserción externa y de relación entre las naciones, el libre comercio. Este esquema, como ya se dijo no es el único, así como tampoco necesariamente es el mejor para que economías pequeñas se inserten exitosamente en la economía mundial.

Finalmente, hay que destacar que el horizonte temporal de la agenda de los TLC es limitado, ya que el libre comercio tal como ha quedado configurado y plasmado se presenta como el final del camino. No

Los TLC constituyen versiones desmejoradas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), suscrito por México, Estados Unidos y Canadá

hay, dentro de los mismos, lineamientos para construir una agenda más amplia e integral. Ésta es una diferencia fundamental con los acuerdos de integración, ya que aunque éstos incorporan en sus fases iniciales el libre comercio entre los miembros, lo hacen debido a que es un paso hacia una integración mayor de las sociedades.

El caso emblemático es la Unión Europea, que comenzó como una zona de libre comercio, pero poco a poco fue avanzando hacia la definición de una unión económica, incluyendo en algunas de sus fases iniciales elementos de estadios superiores de ese proceso.

2. Los TLC constituyen versiones desmejoradas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), suscrito por México, Estados Unidos y Canadá.

Los capitulados de los TLC se basan en las reglas negociadas en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA en inglés), el cual recoge y desarrolla en lo fundamental las reglas de la Organización Mundial para el Comercio (OMC). En muchos temas los TLC incorporan normativas más agresivas que los acuerdos de la OMC, aprovechando para ello un debate en escenarios más restringidos, pues generalmente abarcan dos o tres países únicamente.

En los TLC suscritos por la mayor parte de los países latinoamericanos los negociadores se limitan a copiar el esquema de TLCAN y sus capítulos, como por ejemplo propiedad intelectual, inversiones, normas sanitarias y fitosanitarias, servicios y otros (ver cuadro No. 2). Eso, muy a pesar de la heterogeneidad en el desarrollo interno y negociador de los países que los han suscrito.

En realidad el tiempo efectivo y el centro de las negociaciones se limita en buena parte a pactar los calendarios específicos de desgravación, los productos a excluir, las normas de origen particulares y algunas reservas al trato nacional

y la creación del Banco Norteamericano de Desarrollo. Los Tratados de Libre Comercio que sí han incorporado algunas novedades o que han replicado estos acuerdos son la minoría. Por ejemplo el TLC entre México y la Unión Europea (TLCUE) tiene un Acuerdo para la cooperación y una cláusula democrática; los TLC Canadá-Chile y Canadá-Costa Rica contienen Acuerdos de Cooperación Laboral y Ambiental.

En muchos casos, esa réplica se da sin siquiera hacer un análisis sobre la conveniencia de seguir ese esquema, y sin hacer estudios de impacto y técnicos que fundamenten las opciones negociadoras. La lógica, parece ser sencilla "si fue bueno para América del Norte es bueno para El Salvador".

En realidad el tiempo efectivo y el centro de las negociaciones se limita en buena parte a pactar los calendarios específicos de desgravación, los productos a excluir, las normas de origen particulares (limitado al porcentaje de contenido regional y saltos arancelarios) y algunas reservas al trato nacional.

Los nuevos TLC por otro lado han excluido algunos avances parciales logrados en el TLCAN, como lo fueron los acuerdos de cooperación laboral, ambiental y fronterizo,

En la mayoría de los TLC suscritos por México y la totalidad de los hechos por El Salvador con terceros países, brillan por su ausencia este tipo de disciplinas, más novedosas, a pesar que son temas demandados por amplios grupos sociales internos. La inclusión de éstos ha chocado con el poco interés y hasta oposición de grupos de poder internos y círculos oficiales.

Ciertamente, la inclusión de esas materias no ha tenido los resultados deseados, en buena parte, por los débiles mecanismos de cumplimiento y verificación con que fueron construidos. Sin embargo, este hecho marca un precedente, demostrando que es posible introducir nuevos elementos y materias en las negociaciones.

Como puede verse entonces, el molde que está siendo repetido en la mayoría de tratados de libre comercio es el mismo que

Cuadro No. 2
Estructura de los Tratados de Libre Comercio

Contenido	TLC América del Norte	TLC México - Triángulo Norte	TLC Centroamérica - Rep. Dominicana	TLC Centroamérica - Chile
Objetivos	Cap. 1	Cap. 1	Cap. 1	Cap. 1
Definiciones generales	Cap. 2	Cap. 2	Cap. 2	Cap. 2
Trato nacional y acceso a mercados	Cap. 3	Cap. 3	Cap. 3	Cap. 3
Reglas de origen	Cap. 4	Cap. 6	Cap. 4	Cap. 4
Procedimientos aduanales	Cap. 5	Cap. 7	Cap. 5	Cap. 5
Energía y petroquímica	Cap. 6	..	..	..
Sector agropecuario	Cap. 7	Cap. 4	..	..
Medidas sanitarias y fitosanitarias	Cap. 7	Cap. 5	Cap. 6	Cap. 8
Medidas de emergencias (salvaguardia)	Cap. 8	Cap. 8	Cap. 8	Cap. 6
Medidas relativas a la normalización	Cap. 9	Cap. 15	Cap. 13	Cap. 9
Compras del sector público	Cap. 10	..	Cap. 12	Cap. 16
Inversión	Cap. 11	Cap. 14	Cap. 9	Cap. 10
Comercio transfronterizo de servicios	Cap. 12	Cap. 10	Cap. 10	Cap. 11
Telecomunicaciones	Cap. 13	Cap. 12	..	Cap. 13
Servicios financieros	Cap. 14	Cap. 11	..	..
Transporte aéreo	..	..	..	Cap. 12
Políticas en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado	Cap. 15	..	Cap. 15	Cap. 15
Prácticas desleales		Cap. 9	Cap. 7	Cap. 7
Entrada temporal de personas de negocios	Cap. 16	Cap. 13	Cap. 11	Cap. 14
Propiedad intelectual	Cap. 17	Cap. 16	Cap. 14	
Publicaciones, notificación y administración de leyes	Cap. 18	Cap. 17 y 18	Cap. 18 y 19	Cap. 17 y 18
Revisión y solución de controversias en mate- ria de antidumping y cuotas de compensación	Cap. 19	..	..	..
Solución de controversias	Cap. 20	Cap. 19	Cap. 16	Cap. 19
Excepciones	Cap. 21	Cap. 20	Cap. 17	Cap. 20
Disposiciones finales	Cap. 22	Cap. 21	Cap. 20	Cap. 21
Acuerdo de cooperación ambiental	Anexo	No	No	No
Acuerdo de cooperación laboral	Anexo	No	No	No

FUENTE: Elaboración en base a varios Tratados.

se uso en el TLCAN como ya se dijo, pero desmejorándose en algunos aspectos importantes, principalmente en aquellos que fueron conquistas sociales (cláusulas laborales y ambientales), lo que convierte al resto de TLC en una versión "degenerativa" del TLCAN, y en un antecedente negativo para futuras negociaciones (como el ALCA).

3. El Contenido concreto de los TLC: amplios derechos para el capital con nulas obligaciones.

Al verificar el contenido de los tratados se puede constatar que tiene una orientación clasista muy clara y explícita: es al factor capital (empresas) al que se le conceden amplias garantías y derechos, pero sin embargo no se norman sus obligaciones. Los TLC son una amplia agenda de derechos del capital transnacional, más que una simple regulación de los flujos comerciales.

Desde una interpretación de economía política (teórico), los tratados y sus capítulos le garantizan a las empresas, principalmente a las extranjeras, amplios derechos en todo su articulado:

a. Acceso a mercados y capítulos de servicios, es decir le garantizan al capital -a algunas empresas- el libre movimiento de bienes y servicios en contra de todo tipo de barreras y regulaciones. Todo este tipo de disciplinas caminan en un línea delgada entre la eliminación de medidas que

El Contenido concreto de los TLC: amplios derechos para el capital con nulas obligaciones

pueden ser usadas en ciertos casos como protectionistas, pero que en otros pueden haber sido diseñadas para proteger al medio ambiente y la salud. Principalmente los TLC tienen como consecuencia eliminar el principio de precaución, en base al cual, en ciertos casos, los países han impuesto restricciones al comercio de ciertos productos basados en la precaución o indicios, en casos en que no es posible saber a ciencia cierta que efecto tendrá un producto en la salud de las personas. Por ejemplo, los productos transgénicos y la carne con hormonas. En varios casos los calendarios de desgravación, productos y sectores excluidos del calendario de desgravación o del trato nacional, han sido definidos por y desde grupos económicos poderosos, y no desde el interés nacional o de los grupos sociales más desfavorecidos.

b. Los capítulos de inversiones extranjeras: incluyen normativas más allá del simple trato justo para las empresas extranjeras pues en estos capítulos se garantiza la total desregulación y liberalización de éstas. Esto se realiza principalmente por medio de la concesión a las inversiones extranjeras de la categoría de "Trato Nacional"; una ampliación del concepto de inversión por sobre su definición clásica, abarcando la propiedad sobre cualquier tangible o intangible. Otros beneficios que se le conceden a las inversiones extranjeras es la expropiación directa o indirecta, u otro tipo de medida que tenga un efecto

similar en limitar sus ganancias; la libre repatriación de ganancias, la prohibición a los países de exigirles criterios de rendimiento (compras nacionales, transferencias tecnológicas, etc.), la prohibición a los gobiernos de exigirles cualquier cosa que no se le exija a un nacional. Si consideramos la enorme asimetría en el tamaño de las empresas este "trato nacional" resulta de hecho en un tipo de discriminación en contra de las empresas nacionales y a favor de las transnacionales.

c. Creación de tribunales privados para que los inversionistas extranjeros puedan resolver rápidamente disputas en el tema de inversiones, cuyos veredictos son inapelables y de cumplimiento obligatorio. Estos capítulos, han dado origen en México, Canadá y Estados Unidos a que empresas extranjeras que consideren una medida gubernamental ambiental o para la salud como equivalente a una expropiación de sus ganancias entablen juicios contra los Estados Nacionales. Estos tribunales no son públicos ni abiertos, sino que actúan con mucho secretismo, además que, esta modalidad discrimina negativamente a las empresas nacionales, las cuales no tienen esta oportunidad para demandar a sus respectivos Estados.

d. Se crean también paneles privados para resolver por otros aspectos derivados del

**Creación de tribunales
privados para que los
inversionistas
extranjeros puedan
resolver rápidamente
disputas en el tema de
inversiones, cuyos
veredictos son
inapelables y de cum-
plimiento obligatorio**

TLC (capítulos de resolución de disputas), que en este caso le permiten a las empresas, a través de sus Estados, iniciar juicios privados contra los otros Estados, en caso de incumplimiento de las normas de los acuerdos.

e. Los capítulos de personas de negocios. Éstos conceden preferencias migratorias exclusi-

vamente a inversionistas y representantes de empresas, por medio de facilidades de movimiento para los representantes de empresas.

f. Capítulos de Propiedad Intelectual. Garantías a la representación "cultural" del capital y a espacios de negocios intangibles, por medio de apartados que protegen la propiedad intelectual, patentes y marcas. Estos capítulos garantizan la protección de las marcas de las empresas extranjeras, de la propiedad intelectual (principalmente software, música, señales televisivas), y de todo aquello que haya sido patentado (por ejemplo compañías farmacéuticas y biotecnológicas).

g. Nuevos espacios de negocios. Ya sea a través de ciertos capítulos explícitos o derivados del capítulo de inversiones, se garantiza la apertura o desregulación de ciertos sectores económicos a capitales extranjeros: Capítulos sobre competencia, dirigidos principalmente contra los monopolios estata-

les; telecomunicaciones; compras del sector público; servicios financieros y servicios públicos.

h. Medidas de salvaguardia. Establecimiento de medidas, que pueden ser invocadas para proteger a un sector empresarial, cuando éste se viere enfrentado a problemas derivados de la aplicación del TLC. De recibir una de estas medidas las empresas pueden verse beneficiadas por el aumento de aranceles de manera temporal, para lo cual deben probar los daños ocasionados.

i. Establecimiento de capítulos sobre competencia desleal, regulando las medidas que puede tomar un país frente a otro, para proteger a alguna industria que se haya visto afectada por alguna práctica que se considere desleal.

j. En el tratado no se establecen obligaciones laborales, ambientales o de otro tipo para los inversionistas; en los casos donde hay algunas referencias, los TLC remiten a leyes internas y en otros casos solo expresan el "deseo" de respetar ciertas normas (por ejemplo ambientales), por supuesto siempre y cuando no se contrapongan a los objetivos del TLC.

Como se puede ver, los tratados están orientados en una agenda mercantilista, pues su énfasis está en normar y desarrollar una amplia agenda de derechos para el capital. En realidades asimétricas

El factor trabajo, que dicho sea de paso agrupa a la mayoría de la población, no adquiere facilidades o derechos de ningún tipo. Por el contrario, es el gran ausente de toda la agenda de los TLC

entre países, y con la existencia de oligopolios nacionales y transnacionales, los derechos al capital no son para todos, sino que se convierten de hecho en amplios derechos para el capital transnacional y aquellas empresas globalizadas. El resto de empresas, difícilmente adquirirá estos derechos. No hay mayor injusticia que tratar como iguales a desiguales.

4. Las grandes ausencias de los TLC.

El factor trabajo, que dicho sea de paso agrupa a la mayoría de la población, no adquiere facilidades o derechos de ningún tipo. Por el contrario, es el gran ausente de toda la agenda de los TLC. Esa discriminación se puede ver por tres vías: la omisión de materias relacionadas a temas de derechos en los acuerdos; los TLC se construyen sobre la base de dar amplios derechos al capital, elevándolos a la categoría de tratados internacionales, con mecanismos rigurosos de cumplimiento, mientras que los derechos laborales se remiten a derecho interno; la omisión de derechos laborales en los acuerdos se da en un contexto interno -muy conocido- de irrespeto constante a éstos.

Es posible identificar grandes ausencias de una agenda social amplia al interior de los tratados: Los tratados no conceden libre movilidad de personas (migratorios), y ni tan siquiera protección o facilidades para aquellos indocumentados; no se les da un

Trato Nacional a los trabajadores en países miembros del acuerdo; no se incorporan normas laborales y mecanismos para su efectivo cumplimiento, no se diseñan medidas compensatorias para aquellas personas o regiones que sean afectadas negativamente por los acuerdos. Además, no existen aspectos de derechos del consumidor, humanos, políticos o democráticos, genéricos; los estudios de impacto y técnicos sobre las consecuencias de los tratados, quedan a voluntad de los Gobiernos Nacionales cuando los derechos de las empresas transnacionales se elevan a categoría de tratados internacionales; no se establecen mecanismos democráticos y participativos para evaluar los efectos sociales de los tratados, ni siquiera los indicadores para evaluar el éxito de un acuerdo.

Es significativo que los mecanismos de protección que el Tratado contempla, como los páneces de controversias, páneces de controversias sobre inversiones, salvaguardias y mecanismos sobre competencia desleal, se han construido sobre la base de la afectación de empresas y grupos de ellas (ramas). Esto es aparentemente válido, sin embargo, es cuestionable si consideramos que no hay una construcción sobre como derivar algunos de esos beneficios directamente hacia los trabajadores afectados negativamente por el comercio.

Un ejemplo más que evidente es que, uno de

los indicadores que pueden ser usados por las empresas para probar la necesidad de una salvaguardia son los datos de pérdidas de empleo que se han registrado, sin embargo las empresas en caso de recibir una salvaguardia no tienen la obligación de reparar a los despedidos y afectados.

Tampoco se da, paralelo a la negociación de tratados, una preocupación por llegar a acuerdos mínimos en temas laborales, crear mecanismos rigurosos de verificación, cumplimiento y garantía de los derechos laborales o de otro tipo. Esto ocurre tanto entre los países firmantes de Tratados de Libre Comercio, como entre los países de la región Centroamericana. No hacer eso, es una señal muy negativa a nivel internacional, pues los países se verán tentados para mejorar su "competitividad" reduciendo y desmejorando las prestaciones y derechos laborales en sus países, y compitiendo unos con otros en

conseguir u ofrecer los menores costos laborales, lo que indudablemente repercutirá en la desmejora del nivel de vida de amplios sectores nacionales.

Por ejemplo, El Salvador es el segundo país centroamericano que menos convenios de la OIT ha aprobado. Esto se da en un esquema interno de irrespeto de derechos laborales, como puede verse en la pasividad del Ministerio de Trabajo para hacer cumplir el código de trabajo, política

**Los tratados no
conceden libre
movilidad de personas
(migratorios), y ni tan
siquiera protección o
facilidades para
aquellos
indocumentados; no se
les da un Trato Nacional
a los trabajadores en
países miembros del
acuerdo**

antisindical del Estado y de las empresas (principalmente de la maquila); y una política económica antilaboral que se expresa en salarios mínimos congelados y despidos del sector público; problemas estructurales para crear empleos del sector formal de la economía. Por si eso fuera poco, existe la intención de aplicar la llamada Ley de Reactivación del Empleo (LERE), que más que pretender lo que su nombre indica, busca desregular el marco laboral del país.

5. En los Tratados de Libre Comercio no se reconocen las asimetrías.

En los Tratados de Libre Comercio no se reconoce suficientemente un trato diferenciado o preferencial para los países con menores grados de desarrollo o para las economías pequeñas y menos desarrolladas. Al introducir los conceptos de Trato Nacional y el de Nación Más Favorecida, se renuncia a desarrollar otros esquemas de las relaciones económicas entre naciones, que son promovidos por otros organismos y foros internacionales, los cuales serían del mayor interés para los países subdesarrollados (ver cuadro No. 3).

Los Tratados de Libre Comercio se basan en buena medida en la reciprocidad en casi

Los Tratados de Libre Comercio se basan en buena medida en la reciprocidad en casi todas sus normas y contenidos, y el tratamiento de las asimetrías entre los países se limita a que los países menos desarrollados o pequeños tienen menores velocidades de desgravación de sus mercados y tiempos mayores para hacerlo, con respecto a los países más desarrollados

todas sus normas y contenidos, y el tratamiento de las asimetrías entre los países se limita a que los países menos desarrollados o pequeños tienen menores velocidades de desgravación de sus mercados y tiempos mayores para hacerlo, con respecto a los países más desarrollados. Los países con un menor grado de desarrollo, por otro, lado podrán aprovechar la desgravación más acelerada de los mercados de los países más desarrollados.

En el tema de las exclusiones, sin embargo no existen preferencias, sino que se impone un criterio de reciprocidad, ya que los productos que un país menos desarrollado haya excluido de su calendario de desgravación, generalmente han

quedado excluidos del calendario del país con más desarrollo. Lo único que ha estado sujeto a negociaciones sobre este punto ha sido la cantidad y el tipo de productos que pueden excluirse.

A pesar que el TLCAN fue negociado entre dos países desarrollados y uno subdesarrollado, todos de grandes extensiones, generalmente en los tratados suscritos con posterioridad a éste no existen mayores elementos novedosos y fundamentales que hagan una adaptación importante de la estructura y principios de esos acuerdos a las

características de los países suscriptores, muy a pesar que las negociaciones sean entre países y regiones con características muy disímiles entre sí y a las que tienen los países de América del Norte.

La receta es la misma: "El esquema de Tratados de Libre Comercio representa la mejor (y pareciera única) opción para cualquier tipo de país", sin importar sus características. No existe el interés de adaptar la reglamentación, estructura y lógica de los Tratados para negociaciones entre países grandes y pequeños, más y menos desarrollados, más y menos

articulados, más y menos abiertos, con mayor o menor pobreza, con diferentes grados de desarrollo institucional. Los diferentes TLC, como ya se mencionó, varían en aspectos secundarios, pero mantienen su columna vertebral: Trato Nacional y Nación Más Favorecida, creación de una zona de libre comercio, desregulación del comercio de bienes, servicios e inversiones.

Las teorías librecambistas, que sustentan los TLC, implican el abandono de los esquemas de acuerdos preferenciales, diferenciados y no recíprocos (SGP, Acuer-

Cuadro No. 3
Diferentes fuentes de asimetrías entre países
que han suscrito TLC.

País	Población		Desarrollo y economía					Comercio*****		
	Población total*	Fuerza de trabajo*	PIB a precios corrientes (millones de US\$)**	PNB per capita (constante 1995 US\$)*	Posición del Índice de Desarrollo Humano***	Posición Índice de Libertades Económicas****	Posición del Índice de Competitividad Global*****	Importaciones (miles de US\$)	Exportaciones (miles de US\$)	Balanza comercial (miles de US\$)
Chile	15,017,800	6,097,227	67,657.50	5,164.87	39	11	13	13,868,352	15,634,753	1,766,401
Costa Rica	3,589,000	1,428,422	15,205.6	3,487.91	41	44	35	5,986,903	6,282,826	295,923
República Dominicana	8,404,420	3,664,327	17,397.80	1,811.48	86	54	..	131,438	53932	-77,506
El Salvador	6,153,860	2,627,698	12,381.60	1,717.73	95	12	45	3,129,446	1,164,083	-1,965,363
Guatemala	11,088,400	4,058,355	18,307.80	1,528.37	108	46	53	4,553,844	2,457,999	-2,095,845
Honduras	6,317,650	2,350,166	5,386.80	662.07	107	67	55	2,653,867	760,972	-1,892,895
México	96,585,696	39,406,964	479,453.10	3,522.19	51	58	33	142,061,677	136,702,394	-5,359,283
Nicaragua	4,918,750	1,967,500	2,267.70	419.03	106	71	56	1,722,457	509,109	-1,213,348
Panamá	2,811,000	1,177,809	9,556.70	3,016.69	52	40	..	3,514,985	707,118	-2,807,867

Fuentes:

*Banco Mundial. Los valores están expresados en No. de personas y unidades de US\$

** Fuente: CEPAL. Valores para el año 1999.

*** Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Posición a nivel mundial.

**** Fuente: Heritage Foundation. Posición a nivel mundial, 2001.

*****Fuente:Foro Económico Mundial-INCAE. Calculado para 58 países,1997.

*****Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, INTAL. Valores para el año 1999.

dos de Alcance Parcial y otros) para las naciones subdesarrolladas, y la renuncia de los países a la aplicación de requisitos de desempeño y regulaciones nacionales para las inversiones extranjeras. La adopción de las reglas de los TLC supone el total abandono de esos otros esquemas de relaciones, que han sido recomendados por diversos organismos internacionales (ALADI, UNCTAD, CEPAL, otros) como convenientes para las relaciones entre países desarrollados y subdesarrollados o con diferentes grados de desarrollo.

En el caso de México, es palpable que de todo un esquema amplio de cooperación y desarrollo que contenían los acuerdos de Tuxtla I y II suscritos por México y Centroamérica, prácticamente solo se ha concretado el Tratado de Libre Comercio, que vino a sustituir el acuerdo de alcance parcial que existía con anterioridad.

Esas otras formas de relaciones comerciales han mostrado ciertamente limitaciones. Sin embargo, éstas no han sido sometidas a un análisis más integral y profundo para detectar cuales fueron los fallos y problemas, con el propósito de mejorarlas y hacerlas más eficientes.

Con el énfasis puesto en la suscripción de

los Tratados de Libre Comercio, los procesos de integración, entre ellos la integración centroamericana, ha pasado a ocupar un segundo plano, debilitándose el interés por avanzar en los mismos. La integración económica en casi cuarenta años se ha limitado a crear un arancel externo común, y ha perdido fuerza el interés de usar la integración económica como la plataforma regional de inserción externa. En el tema de la integración social, tampoco hay avances claros en la búsqueda de la convergencia de las políticas, y ni siquiera se han definido mecanismos concretos para dar vida a la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). Los TLC lejos de apoyar la integración tienen el efecto de desgastar y erosionar su funcionamiento.

Los Tratados están teniendo como un efecto directo el rompimiento del Arancel Común, ya que los países al negociar individualmente o por subgrupos tienden a tener diferentes aranceles externos, conceden a terceros países beneficios

que no existen al interior de la zona (por ejemplo mecanismo de resolución de disputas), debilitan el interés por fortalecer y avanzar hacia crear capacidades de negociación regional. Un ejemplo de esto último es que los países centroamericanos

**Las teorías
librecambistas, que
sustentan los TLC,
implican el abandono de
los esquemas de
acuerdos preferen-
ciales, diferenciados y
no recíprocos (SGP,
Acuerdos de Alcance
Parcial y otros) para las
naciones subdesarro-
lladas, y la renuncia de
los países a la
aplicación de requisitos
de desempeño y
regulaciones nacionales
para las inversiones
extranjeras**

a pesar de tener un proceso integrador, y de haber negociado en subgrupos de países, han creado entidades nacionales para administrar los acuerdos, al margen de la institucionalidad centroamericana.

6. La suscripción de TLC son el precedente a la construcción del ALCA.

Los Tratados de Libre Comercio son una de las formas como los gobiernos de América Latina están concretando actualmente la inserción específica de sus países en la economía global para los próximos años. En buena medida, están también configurando el modelo de relaciones económicas internacionales y de división internacional del trabajo para las próximas décadas; el tipo de inserción que hagan no se limitará a las administraciones gubernamentales que los están negociando, ya que éstos contemplan compromisos, transformaciones y calendarios con un alcance temporal mayor, por lo que algunas de sus implicaciones y consecuencias nacionales e internacionales serán más perceptibles en un futuro, principalmente cuando se concreten las zonas de libre comercio que son una de las metas finales de los TLC.

La generalización de la suscripción de TLC entre diferentes naciones es el

camino que los Gobiernos están siguiendo para ir moldeando la pretendida Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), salvando los mayores obstáculos y la oposición que suponen algunas veces las negociaciones multilaterales o entre varios países, donde se enfrenta una oposición globalizada e intereses cruzados entre diferentes naciones. Al negociar un TLC específico, en cambio, el "interés" se reduce a un par de países, lo que permite "localizar y restringir la oposición" únicamente a algunos sectores en esas naciones, aprovechando en muchos casos el menor desarrollo analítico sobre la materia y los menores grados de desarrollo democrático que tienen algunas regiones.

La generalización de la suscripción de TLC entre diferentes naciones es el camino que los Gobiernos están siguiendo para ir moldeando la pretendida Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), salvando los mayores obstáculos y la oposición que suponen algunas veces las negociaciones multilaterales o entre varios países

Cada Tratado de Libre Comercio se constituye en un precedente para el ALCA, ya que las mesas negociadoras de este acuerdo se encuentran negociando en base a los diferentes tratados y legislaciones vigentes y negociados hasta la fecha. La generalización de Tratados Comerciales entre los diversos países de América Latina, con un contenido limitado, con omisiones importantes y desmejorados en muchos aspectos respecto al TLCAN, seguramente serán un precedente negativo en la configuración de las características de ese futuro ALCA, como ya se puede percibir al observar la formulación de las me-

sas y materias que se incluyen en las negociaciones.

7. Los tratados de libre comercio, son también la culminación del proceso de liberalización externo de las economías, iniciado en el marco de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y de Estabilización Económica (PEE)

Los PAE y PEE tampoco fueron simples "ajustes de las cuentas macroeconómicas", sino que éstos fueron programas de estabilización y reordenamiento de la economía con un contenido y agenda muy concretos, que tenían entre sus ejes la liberalización y desregulación económica, la programación monetaria financiera (enfoque monetario de la balanza de pagos), apertura externa y reducción del Estado, basados en una concepción que considera: que el mercado tiende automáticamente al equilibrio, el mercado es el mejor asignador de recursos y del bienestar social.

La conducción del proceso de reformas se hizo a través de los esquemas teóricos de los organismos internacionales, que se garantizó en buena parte debido a las condicionalidades de los préstamos hechos por éstos para el ajuste económico, luego de las crisis de la deuda externa.

Los PAE y PEE son programas que se

caracterizaron, entre otras cosas, por el déficit democrático en su implementación; su aplicación en forma de recetas a países con realidades y grados de desarrollo completamente diferentes; excluyeron la lógica social y ambiental (sustentabilidad) y más bien fueron definidos con una visión dogmática del mercado; tuvieron una fuerte carga de intereses corporativos que veían en la desregulación y liberalización económica grandes oportunidades de aumentar sus negocios.

En el ajuste estructural pueden ser identificadas algunas etapas¹¹, por los diferentes énfasis y medidas que se han implementado; la primera generación de reformas fueron las medidas de estabilización de los principales "macro-mercados", la reprivatización de la banca y el inicio de la apertura comercial; la segunda generación de medidas fueron de reformas propiamente de ajuste estructural, reformas institucionales y del papel del Estado, de liberalización y deregulación económica

Los tratados de libre comercio, son también la culminación del proceso de liberalización externo de las economías, iniciado en el marco de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y de Estabilización Económica (PEE)

más amplia, la privatización de empresas públicas (cementerías, hoteles, otras) y servicios públicos (pensiones, distribución de electricidad, telecomunicaciones); y finalmente, es posible identificar una tercera generación de medidas de ajuste estructural, que parece estar en marcha en Centroamérica, que estaría constituida por la privatización de los servicios públicos básicos y estratégicos (salud,

educación, generación de energía, agua, puertos y aeropuertos), junto con la suscripción de tratados de libre comercio (TLC y ALCA), la dolarización de la economía, y la flexibilización del mercado de trabajo (LERE y Ley de Aprendizaje).

El ubicar a los TLC como parte de los PAE y PEE, no es una mera especulación, sino que está basado en dos profundas y sólidas razones:

- 1) La matriz económica teórica de ambos es la escuela neoclásica, que es el sustento de todo el modelo neoliberal implementado en los noventa, y como tal suscriben los mismos principios y supuestos.
- 2) Por las enormes similitudes en sus agendas y contenidos. Esto es particularmente visible al comparar las materias desarrolladas por los capítulos de los TLC con las reformas hechas por los PAE y PEE, y particularmente con las condicionalidades contenidas en los préstamos de organismos internacionales otorgados en la década de los noventa para apoyar esos programas. En los préstamos de ajuste se puede observar toda una gama de disciplinas¹²: desgravación arancelaria, desregulación de las inversiones extranjeras y equiparación con el trato a la inversión nacional, eliminación de permisos de importación y otras barreras no arancelarias, reformas a las leyes comerciales, fortalecimiento de leyes de propiedad intelectual, privatización del sistema financiero y empresas públicas, privatización y apertura de los servicios públicos (telecomunicaciones y generación de energía eléctrica).

Al incluirse los mismos contenidos de los PAE y PEE en Tratados Internacionales como los TLC, lo que se está haciendo es garantizando la irreversibilidad, pues el dar marcha atrás o corregir algunas de esas medidas pasaría por la renuncia o renegociación del acuerdo con otros países, lo que supondría costos y dificultades mayores, sobre todo a medida que dichos acuerdos avancen. Como se ha mencionado, los Tratados de Libre Comercio están por sobre las leyes secundarias, lo que significa que los compromisos que se pacten en éstos estarán por encima de toda ley que pueda discrepar en su espíritu, y también que no pueden ser modificados por una simple decisión legislativa.

Sobre este aspecto, de garantizar la irreversibilidad de las reformas, el estudio de José Roberto López, *El Tratado de Libre Comercio México-El Salvador*, que fue publicado por FUSADES en 1992, señalaba claramente una de las razones esenciales para que El Salvador suscriba el TLC: "consolidar su proceso de apertura externa y, simultáneamente, su proceso de ajustes estructurales internos de su economía; dándole credibilidad a tales cambios y reduciendo las posibilidades de reversión por eventuales gobiernos futuros hostiles a la liberalización".

Esta función de "amarre" de las reformas ya hechas, y la limitación a cualquier cambio es significativa, y no debe de despreciarse a la hora de comprender las dinámicas internas y externas de las negociaciones de los TLC.

El gobierno del partido ARENA¹³, que ha sido el principal impulsor de los PAE, y algunos grupos económicos que se han

beneficiado de esas reformas, seguramente estarán muy interesados en la irreversibilidad de diferentes medidas que han sido hechas en el marco de los PAE y PEE.

Es decir, la suscripción de TLC por el Gobierno de El Salvador con diferentes países (México, Chile, Dominicana y otros por venir) también tiene una clara intencionalidad política, que es la de consolidar algunas reformas que han sido hechas en el marco de los PAE y PEE. Sobre todo, porque muchas de esas medidas no han contado con un amplio consenso, sino que se han hecho de manera autoritaria y poco transparente, dando lugar a que grupos de interés concentren los beneficios¹⁴.

III. Conclusiones

Desde un análisis económico, el aporte más importante a la discusión de los TLC es dar elementos sobre la dinámica y contenido de los mismos, más que hacer una conclusión valorativa ligera sobre si son buenos o malos los Tratados. El aportar elementos que den a conocer sus dinámicas y contenidos puede contribuir a la discusión sobre la

conveniencia o inconveniencia de un acuerdo.

La conclusión de este artículo, es que la valoración de este tipo de acuerdos, no se puede reducir simplemente a aspectos de su implementación, o a una simple discusión teórica académica. En la valoración de un Tratado, previo a sus negociación, debe de considerarse tanto una valoración de los principios rectores, como una valoración sobre los fundamentos de las negociaciones y acuerdos concretos, así como una discusión sobre el proyecto nacional y aspectos de la realidad interna.

Basta recalcar que los Tratados de Libre Comercio no son la única forma de inserción externa, ni necesariamente es la mejor para un país. Existen otros esquemas de relaciones económicas que pueden ser desarrollados y mejorados. Los TLC tienen una agenda que incluye temas más amplios que el simple flujo de comercio y servicios. Poseen un marcado sesgo en cuanto a conceder amplios derechos al capital externo, lo que no contribuye en nada

para alcanzar una inserción externa incluyente.

**Como se ha
mencionado, los
Tratados de Libre
Comercio están por
sobre las leyes
secundarias, lo que
significa que los
compromisos que se
pacten en éstos estarán
por encima de toda ley
que pueda discrepar en
su espíritu, y también
que no pueden ser
modificados por una
simple decisión
legislativa**

NOTAS

- 1 Este artículo refleja la opinión del autor. Sin embargo estas reflexiones se han nutrido de Macroeconomía y Desarrollo de la FUNDE, y de aportes hechos en diferentes trabajos de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC). Este artículo ha sido posible gracias el apoyo proporcionado por OXFAM G.B. y OXFAM AMERICA.
- 2 Valga aclarar que las reflexiones aquí expresadas no son afirmaciones a priori, sino que han surgido o han sido reforzadas por el análisis hecho sobre el Tratado de Libre Comercio de México y el Triángulo Norte, y otras materias relacionadas.
- 3 Varias de las ideas y literales han sido desarrollados en concordancia con los contenidos de Alternativas para las Américas. Hacia la construcción de un acuerdo hemisférico de los pueblos. 1998. RMALC, Alliance for Responsible Trade, Common Frontiers, Rechip, Rquic c/o Alternatives, y otros.
- 4 Por ejemplo, solamente si la apertura externa se hace de forma desordenada y sin fundamentos técnicos, con el agravante de estar en presencia de mercados externos distorsionados, el aumento de las importaciones en un país puede destruir la base productiva y por ende tener efectos catastróficos en el empleo o en la seguridad alimentaria. O, por ejemplo, si en el caso de la inversión extranjera se fomenta la entrada de aquella con fines especulativos sin ningún control, los costos pueden ser mayores que los beneficios, tal como lo han mostrado la crisis asiática, mexicana, argentina y rusa.
- 5 Para mas información ver Chossudovsky, Michel. A globalização da Pobreza. Impactos das reformas do FMI e Banco Mundial. 1999.
- 6 Gitli, E. Y Murillo, C. La diferencia de tener o no un acuerdo de Inversiones con Estados Unidos. CINPE (Costa Rica). 3/dic/01. Artículo difundido electrónicamente a través del Proyecto Integración, Comercio y Medio Ambiente (INCA).
- 7 Estos acuerdos, muy similares al capítulo de inversiones del TLCAN, contemplan: a) trato nacional y de nación más favorecida 2) definición amplia de inversiones, que incluye cualquier derecho de propiedad sobre un bien, sea material o inmaterial 3) Acceso irrestricto para invertir 4) mecanismos de solución de disputas 5) protección para expropiaciones hechas por utilidad pública 6) seguridades de compensación en caso de medidas equivalentes a expropiaciones.
- 8 Es decir, se hace referencia a aspectos más allá de los que "modernamente" se incluyen en la agenda de los Tratados de Libre Comercio, pero que como ya se mencionaron, tienen mucha relación con los aspectos de comercio e inversión.
- 9 Alternativas para las Américas. Hacia la construcción de un acuerdo hemisférico de los pueblos. 1998. RMALC, Alliance for Responsible Trade, Common Frontiers, Rechip, Rquic c/o Alternatives, y otros.
- 10 En esa concepción existe el supuesto "implícito" que los factores y agentes tienen libre movilidad, que no hay distorsiones en los mercados mundiales, y que por tanto el mercado en su mayor libertad traerá la mejor asignación de los recursos.
- 11 Tomado de Ochoa, María Eugenia. Privatización del Servicio de Distribución de la Energía Eléctrica. SAPRIN/FUNDE. 1999. Mimeo.
- 12 Al respecto se puede consultar Weinberg, S. Y Ruthrauff, J. Estrategias y Proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador. CED, FUNDE, SAPRIN. 1998. En este trabajo se describen las condicionalidades que tuvieron los préstamos de los Organismos Internacionales (BID, BM, FMI) otorgados a El Salvador en la década de los noventa para apoyar su proceso de ajuste estructural y estabilización económica.
- 13 La ascensión del derechista partido ARENA (1989 a la actualidad) es la que marca el inicio de los Programas de Ajuste Estructural y Estabilización.
- 14 Es simbólico que un destacado exdirigente de la gremial más importante de la empresa privada salvadoreña, y que ocupó cargos de dirección durante las principales privatizaciones, afirmara al respecto de éstas que "yo nunca estuve de acuerdo en cómo se privatizaron los bancos. Y como tenía un problema ético de por medio no invertí ni un centavo.... cuando era asqueroso lo que estaban haciendo. Tampoco estoy de acuerdo con la forma en que se hizo la privatización de las telecomunicaciones y de la energía eléctrica. Ahora estamos viendo las consecuencias.... el pecado original se encuentra en el marco regulatorio y en los contratos". Palabras de Héctor Vidal, Exdirector de la Asociación Nacional de la Empresa Privada de El Salvador (ANEP), vertidas en el desayuno de la Fundación Ebert y FLACSO, "Sostenibilidad de la Deuda Total del Sector Público No Financiero y la Política Fiscal Actual", el 30 de mayo de 2001.