

TLC
más que un tratado
de libre comercio

El comercio

Alberto Acosta y Fander Falconí, editores

TLC

más que un tratado
de libre comercio

**Donación de
FLACSO - Sede Ecuador**



**FLACSO
ECUADOR**



ILDIS

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

BIBLIOTECA - FLACSO - E C	
Fecha:	5 mayo 2005
Categoría:	
Procedencia:	
Código:	
Descripción:	FLACSO - Ecuador

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

3209
 11972
 70

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

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

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

Índice

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

Segunda parte
La reflexión desde Ecuador

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

¿Será necesario importar (más) papas para preparar el locro?

Una reflexión a propósito del TLC

Fander Falconí y María Cristina Vallejo*

Introducción

La premura con la que se negocia un tratado de libre comercio (TLC), luego del eventual fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es un tema urgente para el Ecuador. El lugar que ocupa el país en la división internacional del trabajo no puede ser asumido sin reflexión (como ya sucedió con la dolarización). La globalización, aunque es un proceso histórico, no es una cuestión inevitable de la que no es posible escapar o a la que no se pueda llegar sin ningún ripo de resguardo. De hecho, aceptarlo sin más consideración que las declaraciones retóricas de los gobiernos y negociadores oficiales involucrados producirá modificaciones impensadas en la estructura productiva y en las relaciones sociales del país.

Este artículo plantea reflexiones sobre el contexto general de la globalización, para luego identificar cuestiones relevantes de otros convenios comerciales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés). Dado que uno de los sectores más vulnerables de un potencial TLC es la agricultura, como ya sucedió en el caso de México y Chile, se hace un particular énfasis en las implicaciones de este tipo de acuerdos para la rica agro-biodiversidad andina.

* Coordinador de Investigaciones y Becaria del Programa de Economía de FLACSO Sede Ecuador, respectivamente. Correspondencia a ffalconi@flacso.org.ec y mvallejo@flacso.org.ec.

Las tribulaciones de la globalización

En la era de la globalización del capital, los mercados de bienes, servicios y financieros, así como la contaminación (como las emisiones de dióxido de carbono que provocan problemas globales como el cambio climático) generada mayoritariamente por el proceso industrial del Norte, disfrutaron de una libertad casi total. Empero, esto no sucede con el mercado de trabajo, sujeto a implacables restricciones migratorias, lo que contradice el *laissez faire*, uno de los pilares fundacionales de la teoría económica dominante (Falconí y Oleas 2004).

Aunque en décadas recientes ha sido palpable un creciente proceso de integración a escala mundial, favorecido por las redes tecnológicas de la información y la comunicación, así como por la reducción en los costos de transporte; el proceso de globalización no constituye un fenómeno nuevo. A criterio de Sen (2001: 37) “durante miles de años la globalización ha contribuido al progreso del mundo a través de los viajes, el comercio, la migración, las mutuas influencias culturales y la diseminación del conocimiento y el saber (incluyendo el de la ciencia y la tecnología)”.

Con frecuencia se afirma que la globalización es un proceso de occidentalización del mundo, y para sus defensores ha significado una contribución a la diseminación de los logros, descubrimientos y desarrollos de Occidente por doquier. En cambio, para sus detractores, el dominio occidental ha impuesto reglas en las relaciones comerciales y globales, cuyos efectos han sido perjudiciales para los más pobres del mundo (Sen 2001).

La historia permite comprender que la globalización no ha venido imbricada de una manifestación occidental, pues la influencia de China e India, por ejemplo, fue vital para cambiar la naturaleza del Viejo Mundo. Allá por el año 1000, cuando apenas se conocían el papel, la imprenta, el arco, la pólvora, la suspensión de puentes con cadenas de acero, la brújula magnética y la rueda de molino, todas ellas ya constituían herramientas comunes en China y desde allí se fueron extendiendo hacia el resto del mundo. Asimismo, la influencia de Oriente contribuyó a la agricultura, a la arquitectura, al desarrollo de las matemáticas, a la gastronomía en Occidente (piénsese, por ejemplo, en la notable influencia árabe en la actual Andalucía, España).

La globalización es fuente de interrelaciones económicas extensivas, innovación tecnológica (información, transporte y telecomunicaciones) y de-

sarrollo de mano de obra calificada, lo cual provoca efectos positivos en la economía y sus beneficios se dispersan en diversas regiones del mundo. Sin embargo, la especialización que propugna la teoría económica convencional, ha creado un ambiente de dependencia respecto del mercado internacional, que según Ekins et al. (1994: 3) restringe “la libertad para comerciar o no comerciar” de acuerdo a las condiciones más o menos favorables del mercado, y confluye en una “obligación de comerciar” sean cuales fueren los términos de intercambio prevalecientes.

Existe un amplio debate respecto a los fundamentos e impactos del comercio exterior. La visión económica convencional sostiene que el libre comercio, los procesos de apertura, y los mayores flujos de inversión extranjera directa son beneficiosos. Otros estudios alertan sobre los problemas sociales y ambientales que ocasionan los procesos de apertura y liberalización.

La teoría convencional moderna sobre las relaciones comerciales internacionales, se fundamenta en el planteamiento elaborado hace casi dos siglos por David Ricardo, quien propuso la teoría de la ventaja comparativa. En esencia, se sostiene que el intercambio es mutuamente favorable entre naciones cuando existe una especialización individual en la producción y exportación de aquellas mercancías en las que cada nación registre una mayor brecha entre su propia eficiencia y la correspondiente en sus competidores. No obstante, Ricardo tuvo cuidado en puntualizar que dentro de los supuestos de su teoría, se asumía que los factores, particularmente el capital disponible para inversión en la industria, no debían fluir libremente entre naciones, pues era partidario de restringir la movilidad de factores. Ricardo asociaba cierta inseguridad con el capital (e incluso con el trabajo) que se somete a un sistema legal y de gobierno diferentes a los de su país de origen (Ormerod 1994: 17).

La realidad, sin embargo, difiere de los planteamientos hechos por Ricardo, pues los capitales fluyen casi sin restricciones en el ámbito internacional. Ampliaciones teóricas como las formuladas por Heckscher-Ohlin (Heckscher, 1919; Ohlin, 1933), que explican el comercio internacional por las diferencias en la dotación de factores, y Stolper-Samuelson (Stolper y Samuelson, 1941) no relajan completamente estos supuestos iniciales.

Ciertas evidencias de la globalización

Según Frankel (2003), el comercio internacional y la globalización resultan favorables al medio ambiente. El autor sostiene que el incremento del ingreso, producto de la liberalización, provoca un incremento en la demanda de calidad ambiental, al fortalecer el poder de compra del consumidor y, asimismo, la globalización contribuiría al establecimiento de reglas multilaterales que fomentan la protección ambiental. Además indica que hay cierta evidencia empírica de mejoras ambientales –por ejemplo las concentraciones de dióxido de azufre (SO₂) muestran una trayectoria similar al estilo de la denominada curva ambiental de Kuznets, que muestra una forma de U invertida, es decir a medida que se incrementa el Producto Interno Bruto (PIB) por habitante se observa un incremento de las concentraciones, se llega a un clímax, y finalmente hay un caída–.

No obstante, existe una cada vez más amplia literatura sobre los impactos ambientales generados por las actividades extractivas ligadas al comercio exterior. En efecto, los procesos vinculados al comercio exterior generan un conjunto de flujos directos, indirectos y ocultos, que cada vez se interpretan de mejor manera. Afloran nuevos estudios que no solo examinan al comercio en valor monetario, sino también en sus aspectos físicos, y en términos de los impactos ambientales (Schutz et al. 2004).

Los países ricos importan muchas más toneladas de las que exportan, lo que implica una entrada neta de materiales. Según un artículo reciente de Giljum y Eisenmenger (2004) que enfoca la economía desde el punto de vista del metabolismo social –el flujo entrópico de materia y energía por el cual la economía depende del ambiente, tal como lo caracterizaba el economista rumano Nicholas Georgescu-Roegen, autor de la magna obra *The Entropy Law and the Economic Process (La Ley de la Entropía y el Proceso Económico)*, publicada en 1971–, las exportaciones de la Unión Europea en toneladas son cuatro veces menores que sus importaciones. En cambio, América Latina exporta seis veces más toneladas de las que importa. Esto abona la idea de que la denominada *desmaterialización* (la utilización de un menor flujo de materiales y energía por unidad de producto) de las economías del Norte, se está produciendo por una reubicación desde el Norte hacia el Sur de la producción intensiva en recursos naturales¹.

Esto se complementa con un estudio del Wupperral Institute de Alemania, que provee evidencia de que la Unión Europea está moviendo los límites ambientales hacia otras regiones, incluyendo los países en desarrollo (Schutz et al. 2004).

Mientras los países del Norte se benefician de la explotación de los recursos sin enfrentar las secuelas físicas, los países del Sur se especializan en procesos productivos caros y degradantes. El superávit comercial en términos físicos de los países del Sur, apoya la idea del “Intercambio Ecológicamente Desigual”: se exportan productos sin incluir en los precios los daños ambientales o sociales producidos local o globalmente (Martínez Alier 2001). Pero no solo eso, en la mayoría de casos no se valora adecuadamente los servicios y funciones ambientales que proveen los ecosistemas.

Borghesi y Vercelli (2003) recogen evidencia empírica de una correlación directa entre la integración al mercado y la inequidad en la distribución de los ingresos globales. A la luz de estas evidencias, es claro que la liberación y apertura comercial, así como los crecientes flujos de inversiones extranjeras, no necesariamente confluyen en la situación *win – win* que propugna la teoría económica convencional del libre comercio.

Como parte del proceso de globalización, a escala mundial se ha acelerado el ritmo de flujos de inversión extranjera directa (IED). De hecho, durante la década de los años noventa, se produjo un considerable incremento, por el cual, el promedio anual de IED pasó de US\$ 254.300 millones entre 1991 y 1995, a casi US\$ 1,4 billones en el año 2000. No obstante, estas tendencias fueron desfavorables desde el año 2001 y solo pudieron estabilizarse dos años más tarde (CEPAL 2004a). Los flujos de IED para la región de América Latina y el Caribe (ALC), a diferencia de la escala global, continuaron decreciendo durante el año 2003, a tal punto que la brecha entre las entradas netas de IED y las salidas netas de renta de la IED se ha estrechado, aproximando a la región a una posición de exportadora neta de capital. Si esta tendencia se efectiviza en el futuro cercano, confluiría en un espinoso esquema de inserción al mercado mundial para ALC, si se considera la desventaja de la tradicional especialización de la región en la expor-

1 La *desmaterialización* se vincula con el principio de que el crecimiento económico, calculado por uno de sus indicadores estándar, el producto interno bruto (PIB) por habitante, provoca una menor presión ambiental o uso de los recursos naturales en el tiempo (para una discusión más exhaustiva, ver Falconí 2002).

tación de mercancías primarias, cuyos precios históricamente caen en términos reales (quizá con la actual excepción del petróleo).

En contraste con la realidad latinoamericana, el caso de China es notable, pues su presencia comercial en el mundo ha crecido de manera importante: sus exportaciones representaban el 1% del total global en los años setenta, y ahora constituyen alrededor del 6%, además se trata de una economía que ha logrado absorber alrededor del 80% de los movimientos de IED desrinados a los países en desarrollo y la mitad de los fondos dirigidos a la región asiática (UNCTAD 2003). Este desempeño de la economía china ha sido posible en un contexto de apertura comercial, que se acentuó después de su ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC) a fines de 2001. China se ha convertido en una plataforma exportadora de manufacturas intensivas en mano de obra hacia el resto del mundo, y también en el foco más dinámico de demanda para un grupo importante de productos básicos (CEPAL 2004*b*: 28).

Por último, se advierte una relación debilitada entre crecimiento y exportaciones (cuya promoción es el eje de las políticas de ajuste estructural y estabilización, promovidas por los organismos del llamado Consenso de Washington). Según la CEPAL (2004*b*), la relación entre ambas variables en el período 1990-2003 fue la mayor de la posguerra, pero la tasa de crecimiento de las exportaciones casi triplicó la del producto.

El TLC y la rica agro-biodiversidad andina

La globalización provoca interrelaciones económicas extensivas. La ampliación del mercado y las decisiones de producción que se derivan son guiadas por el criterio de la maximización de las ganancias. En el caso de la biodiversidad agrícola, si la ganancia en el mercado aumenta al introducir las técnicas de la agricultura moderna y las variedades de alto rendimiento, entonces cabe preguntarse si el destino de las variedades tradicionalmente mejoradas será la inexorable desaparición. Es posible pensar en los riesgos que involucra un esquema globalizante para la riqueza de la agro-biodiversidad andina, cuya lógica ha rebasado a la del mercado desde tiempos ancestrales. El manejo de la biodiversidad agrícola debe entenderse desde el complejo ecológico humano de las sociedades, que a través de la mejora tradicional de las

plantas y la recolección en los campos, ha conseguido criar y conservar, una vasta riqueza de recursos genéticos, no fáciles de valorar en dinero (Martínez Alier 1994).

Por ejemplo, el maíz constituye un producto agrícola cuyo origen y evolución genética son en esencia mexicanos: se han mejorado sus rendimientos, su resistencia a plagas y sequías, se ha incrementado el contenido proteico del grano. Además, las variedades mexicanas y sus derivados han sido empleados para mejorar las poblaciones existentes en 43 países de América Latina, África y Asia (Nadal 2000). Ahora bien, desde 1992, cuando empezaron las negociaciones entre México, Estados Unidos y Canadá para consolidar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, los esfuerzos de política se orientaron a la liberalización del comercio del maíz, puesto que al comparar la productividad promedio del cultivo en México y Estados Unidos, la producción mexicana resultaba ineficiente. De acuerdo a la FAO (2004), la productividad² promedio del maíz mexicano fue de 2,5 TM/ha (toneladas por hectárea), en contraste con la productividad estadounidense, que alcanzó 8,9 TM/ha en el 2003. Como resultado, Estados Unidos se ha consolidado como uno de los principales oferentes mundiales de maíz —en el 2003, la producción llegó a cerca de 257 millones de TM, según FAO (2004)— lo que le ha permitido desempeñar un rol importante en la fijación del precio internacional. No obstante, esta política ha minado la capacidad de los agricultores mexicanos para conservar y desarrollar recursos genéticos a partir de este producto, pues el maíz de Estados Unidos, de escaso interés genético y derrochador de energía fósil, se expande en el mercado mundial.

Al examinar el caso mexicano, cabría preguntarse si las negociaciones del Ecuador, Perú y Colombia, tendientes a la firma del TLC con Estados Unidos, consideran los riesgos de la liberalización comercial para la agro-biodiversidad andina. Aunque en las negociaciones se ha planteado sostener algunas medidas de protección para la producción andina (franjitas de precios y salvaguardias), que no han sido acogidas por completo por Estados Unidos, existen muchas dudas al respecto. ¿Es posible que en Ecuador acontezca algo

2 La forma de medir la productividad agrícola no está exenta de controversia. En forma convencional, la productividad agrícola se mide como la producción por hectárea, aunque también se podría calcular por otros indicadores físicos como los requerimientos de energía fósil por superficie. Estos otros indicadores arrojarían resultados diferentes, pues muchos países tienen un alto rendimiento (TM/ha), pero requieren mucha energía fósil por superficie (generalmente los países del Norte).

similar al caso mexicano y sea necesario importar papas para preparar las ricas sopas como el locro? De hecho, algo de esto ya acontece. En Zumbahua, un pueblo andino ubicado en la provincia de Cotopaxi, que habitualmente ha producido papa, hay una irrupción de este producto desde el Perú.

Estos tubérculos fueron domesticados por las culturas prehispánicas en los Andes –véase el impresionante banco genético que tiene el Centro Internacional de la Papa en Perú– y sus cultivos fueron fundamentales para la expansión militar inca (por ejemplo, a través del aprovechamiento de esta planta deshidratada). No solo se trata de una cuestión gastronómica, sino que tiene connotaciones sociales. Las diferencias de productividad agrícola entre los dos países son claras, y favorecen a Estados Unidos (ver tabla 1).

Tabla 1: Productividad agrícola en el año 2003

En Hg por hectárea(*)

Producto	Ecuador	Colombia	Perú	EE.UU	Relac./ EE.UU Ecuador
Ajo	17,340	ND	74,118	199,922	11,5
Maíz	13,992	21,150	26,991	89,236	6,4
Trigo	6,644	21,333	13,500	29,738	4,5
Bananas	256,511	337,209	ND	175,996	0,7
Vainas verdes	7,931	ND	27,500	59,579	7,5
Col	59,205	62,887	133,333	230,670	3,9
Zanahoria	61,748	284,615	192,308	429,403	7,0
Cereales	22,025	34,341	33,691	60,328	2,7
Frutas cítricas totales	55,358	115,385	135,429	328,340	5,9
Lenteja	4,957	2,892	8,333	11,549	2,3
Papa	87,507	172,727	120,000	411,517	4,7
Arroz	37,000	50,201	67,886	74,482	2,0
Tomate	112,767	235,119	250,000	625,045	5,5
Lechuga	59,481	155,000	129,032	345,883	5,8

(*) Hg equivale a hectogramos (100 gramos).

Fuente: FAOSTAT (2004).

Se observa, asimismo, que la productividad agrícola es mayor en los países andinos vecinos, Colombia y Perú.

Estas tendencias se corroboran en un estudio recientemente preparado por la CEPAL (2005), en el que se evalúan los impactos del TLC con Estados Unidos sobre la agricultura ecuatoriana. Se aplica un análisis de competitividad ex-ante y ex-post, a través del cual, se identifica un conjunto de productos sujetos a amenazas, compuesto por: maíz, arroz, fréjol, papa, soya, carne vacuna, quesos y cítricos. Y además, otro grupo de productos con potencialidades en el mercado de Estados Unidos: banano, flores, piña, plátano, mango, cacao, palmito, brócoli. El problema con la producción agrícola amenazada es que gran parte se desarrolla en unidades productivas campesinas cuyo único objeto es la subsistencia.

El TLC es más que un tratado comercial. Existen múltiples connotaciones ligadas a este proceso que requieren de una meditada negociación, pues involucran profundas alteraciones de la estructura productiva, de las relaciones sociales, a más de diversos efectos ambientales.

Bibliografía utilizada

- Borghesi, Simone y Alessandro Vercelli (2003) "Sustainable Globalisation". *Ecological Economics*, No.44. Elsevier Science.
- CEPAL (2004a) *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 2003*. CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2004b) *Desarrollo productivo en economías abiertas*. CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2005) "Los Impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador – Estados Unidos de Norte América sobre la agricultura del Ecuador". *Proyecto "Apoyo al Sector rural para facilitar la información y participación en el proceso del Tratado de Libre Comercio"*. UNDP, CEPAL, FAO, UNICEF.
- Ekins, Paul; Carl Folke, Robert Costanza (1994) "Trade, environment and development: the issues in perspective". *Ecological Economics*, No.9, Elsevier Science.
- Falconí, Fander (2002) "La desmaterialización de la economía". *Ecuador Debate*, No. 55: 121-133. Centro Andino de Acción Popular (CAAP), Quito.

- Falconí, Fander y Julio Oleas, comps. (2004) *Antología de Economía Ecuatoriana*. FLACSO, Quito.
- FAO (Food and Agriculture Organization de Naciones Unidas) (2004) Statistical database. Disponible en: <http://apps.fao.org/faostat>
- Frankel, Jeffrey (2003) "The Environment and Globalization", *NBER Working Paper Series*, No. 10090. National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Giljum, Stefan; Nina Eisenmenger (2004) "North-South Trade and the Distribution on Environmental Goods and Burdens: A Biophysical Perspective". *Journal of Environment and Development*, Vol. 13, No. 1: 73-100. SAGE Publications.
- Heckscher, Eli (1919) "The effect of Foreign Trade on the Distribution of Income". *Ekonomisk Tidskrift*, Vol. 21: 497-512.
- Martínez-Alier, Joan (1994) *De la Economía Ecológica al Ecologismo Popular*. Icaria Editorial, Barcelona.
- _____ (2001) "Deuda ecológica vs. Deuda externa: una perspectiva latinoamericana". En: Jochnick, Chris; Pazmiño, Patricio: *Las otras caras de la deuda – Propuestas para la acción*. Nueva Sociedad, CDES, Caracas.
- Nadal, Alejandro (2000) "El caso del maíz mexicano en el NAFTA. Variabilidad genética y liberalización comercial". *Biodiversidad*, No.25. GRAIN, Barcelona.
- Ohlin, Bertil (1933) *Interregional and International Trade*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Ormerod, Paul (1994) *The Death of Economics*. Faber and Faber, Londres.
- Schutz, Helmut; Stephan Moll, Stefan Bringezu (2004) *Globalisation and the Shifting of Environmental Burden. Material Trade Flows of the European Union*. Wuppertal Institute, Alemania.
- Sen, Amartya (2001) "Juicios sobre la globalización". *Fractal*, No.22, Vol.6. pp. 37-50, México.
- Stolper, Wolfgang; Paul Samuelson (1941) "Protection and Real Wages", *Review of Economic Studies*, No.9: 58-73, Institute of Economics and Statistics, University of Oxford, Oxford.
- UNCTAD (2003) *United Nations Conference on Trade and Development Report 2003*. UNCTAD, Ginebra.