

TRATADO DE LIBRE COMERCIO: ¿DÓNDE ESTAMOS?

Pedro Francke

Profesor del Departamento de Economía PUCP

Uno de los temas centrales en las discusiones económicas y políticas durante 2006 fue el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Pasadas las elecciones generales, a inicios de julio de 2006, nuestro Congreso saliente ratificó este tratado con los votos a favor del Partido Aprista, que recientemente había ganado las elecciones. Poco después, tras su juramentación como nuevo presidente de la República, Alan García apostó claramente a favor de la aprobación de este tratado, y nombró a Hernando de Soto como su representante especial, dejando de lado frases dichas durante la campaña electoral en el sentido de revisar y renegociar el tratado suscrito.

En ese momento, parecía que ya todo estaba dicho y que cualquier discusión adicional sobre el tema podía tener un valor histórico mas no una influencia efectiva sobre el rumbo que tomaba el país: el TLC era un hecho. Sin embargo, en noviembre se realizaron las elecciones para renovar la Cámara de Representantes y un tercio del Senado de Estados Unidos, y se produjo una resonante victoria de los demócratas. Ellos, que tienen un buen número de congresistas elegidos sobre la base de plataformas contrarias al TLC, pasaron a controlar ambas cámaras, con lo cual la discusión se ha reabierto. Este artículo pretende realizar una rápida revisión de en qué punto nos encontramos y qué podemos esperar con relación al tema.

El significado del TLC y la ATPDEA para la economía peruana

Las relaciones comerciales y económicas del Perú con Estados Unidos están marcadas, desde hace varios años, por la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA por sus siglas en inglés). Esta ley norteamericana, vigente por más de una década¹ y aplicable también a Colombia, Ecuador y Bolivia por ser países productores de coca, permite que un amplio rango de productos peruanos ingrese a Estados Unidos sin pagar aranceles o con un descuento fuerte en estos. A cambio, la ATPDEA exige a los países andinos una serie

de condiciones, en particular que colaboren en la lucha contra el narcotráfico, lo que incluye la erradicación de los sembríos de coca. La ATPDEA ha facilitado que, durante los últimos años, el Perú haya aumentado sustancialmente la exportación de textiles, espárragos y otros productos, promoviendo el crecimiento económico y la generación de empleo —aunque estos empleos, muchas veces, son de baja calidad, como en el caso de las mujeres que trabajan en la industria esparraguera—.

La suscripción del TLC implicaría, principalmente, los siguientes cambios respecto a la ATPDEA:

1. *Alza de precios de los medicamentos.* La protección de datos de prueba por cinco años ampliaría el monopolio de las trasnacionales farmacéuticas, permitiéndoles cobrar precios más altos a un costo que alcanzaría US \$ 200 a 300 millones según el estudio del Ministerio de Salud.
2. *Abaratamiento de los productos agrícolas y empobrecimiento de los agricultores orientados al mercado interno.* Al impedir que el Perú se proteja de la competencia desleal de los productos agrícolas estadounidenses, que están masivamente subsidiados por su gobierno —por US \$ 190 mil millones de dólares—, los precios del maíz, el trigo, el arroz, los aceites, los lácteos y demás productos que se venden en el mercado interno se reducirían. Los campesinos, más de 70% de los cuales son pobres, serían los más afectados por el TLC, aunque esta reducción de precios beneficiaría a los consumidores, principalmente urbanos.
3. *Limitaciones para una política cultural.* El TLC impediría que reservemos una mayor proporción de los espacios de cine, televisión y radio para producciones nacionales, lo cual impediría mejorar las condiciones de los artistas peruanos.
4. *Ventajas para los inversionistas y pérdida de soberanía.* El TLC establecería que con la figura de «expropiación indirecta», las empresas impugnen ante los tribunales internacionales nuevas reglas tributarias o medioambientales que afecten sus ganancias. Tampoco podríamos decidir, por ejemplo, en qué puertos

¹ Inicialmente con el nombre de Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA por sus siglas en inglés).

u otros espacios estratégicos no pueden entrar los estadounidenses, ni podríamos exigir que la inversión extranjera cumpla requisitos de transferencia de tecnología o empleo de personal nacional.

5. *Reducción de aranceles para los productos norteamericanos industriales.* Esto implicaría mayor competencia y, por tanto, tendría un efecto negativo sobre las industrias nacionales. Inicialmente, se consideró que esta reducción de aranceles disminuiría los costos de importación de maquinaria, pero a fines de 2006 el gobierno ya dispuso la eliminación de los aranceles a la maquinaria en general.
6. *Mejor acceso al mercado norteamericano de algunos pocos productos no incluidos en el ATPDEA.* Como la miel de abeja y, posiblemente, algunos otros productos agrícolas que hoy en día enfrentan barreras fitosanitarias.

Los puntos 1 (medicinas) y 3 (cultura) son claramente negativos para el país, pero para algunos no son temas importantes. El punto 6 es claramente positivo, pero su impacto es menor porque son pocos los productos adicionales que recibirán facilidades arancelarias que la ATPDEA no nos otorga ya. Los puntos 2 (agro) y 5 (industria) implican un beneficio para los consumidores, pero afectan negativamente a la producción nacional y el empleo. El punto 4 es beneficioso para los inversionistas pero reduce la soberanía del Estado y, por tanto, las posibilidades de que se realice, por ejemplo, una redistribución de la renta minera. Para quienes consideran que dar estabilidad a las reglas referentes a las inversiones establecidas durante el fujimorismo es fundamental para asegurar el futuro del Perú, este es, sin duda, un punto muy positivo del TLC. Dependiendo de la importancia que cada persona o grupo otorgue a los beneficios y a los beneficiados, así como a las pérdidas y a los perjudicados, existen distintas evaluaciones respecto a si el TLC es más o menos favorable para el Perú que la ATPDEA.

Sin embargo, en los debates realizados sobre este tema, los defensores del TLC insistieron en que la ATPDEA no se renovaría y que, por tanto, lo que había que considerar era la comparación entre el TLC o nada, o, dicho de otra manera, que las dos únicas opciones posibles eran firmar el TLC o no tener ni TLC ni ATPDEA. Por ejemplo, el ex ministro de Comercio Exterior y Turismo Alfredo Ferrero dijo públicamente: «Si no hay TLC, tampoco va a haber ATPDEA. Para empezar, si no hubiera tratado habría 500 mil familias afectadas con

sectores que desaparecerían, el sector textil confecciones no tendría cómo mantenerse, ni los espárragos, entre otros productos» (1/3/2006). La realidad ha demostrado que estaba equivocado.

De la ATPDEA al TLC o de cómo la agenda nos viene puesta

Al momento de discutir qué debemos hacer como país, la evaluación de cuánto nos conviene el TLC con relación a la ATPDEA debe ser complementada por un análisis de lo que está sucediendo en Estados Unidos.

Hay que afirmar, en primer lugar, que las relaciones económicas y comerciales con Estados Unidos son muy importantes para el Perú. Aunque nuestras exportaciones no se van a Estados Unidos en un 90% —como es el caso de México— o en 50% —como en el caso de Colombia—, sí enviamos a ese país algo más de la cuarta parte del total de nuestras exportaciones, incluyendo la mayoría de los textiles, que ya suman más de mil millones de dólares al año. No somos Venezuela ni Bolivia, cuyas economías dependen casi exclusivamente de sus hidrocarburos, una materia prima que se vende en cualquier parte a muy buen precio. Al Perú le resulta muy importante que sus productos puedan entrar con ventajas al mercado norteamericano.

Pero ¿cuáles son las posiciones norteamericanas? Tanto el inicio de las negociaciones del TLC como el resultado de las elecciones de noviembre pasado son indicios de cambio en la postura norteamericana. Habría que empezar recordando que las puertas del TLC se abrieron como una iniciativa de la administración de George W. Bush, ya que los anteriores gobiernos estadounidenses habían apostado por negociaciones multilaterales en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y de lo que fue la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), lanzada por Bush padre. El gobierno de W. Bush abre esta puerta como una respuesta a la formación del Grupo de los 21 (G-21), y a una posición más coordinada y fuerte de los países en desarrollo en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC y del ALCA. Es claro el interés del

El gobierno de W. Bush abre esta puerta como una respuesta a la formación del Grupo de los 21 (G-21), y a una posición más coordinada de los países en desarrollo.

gobierno republicano por dividir a los países en desarrollo y empezar a establecer reglas internacionales a partir de negociaciones bilaterales, en las que Estados Unidos tiene mucho mejores condiciones. Esto se produce en el marco de una estrategia internacional marcada por la guerra de Irak, que se realiza sin la aprobación de las Naciones Unidas, afirmando una estrategia unilateral en la que predomina la fuerza, en reemplazo de una multilateral con mayor espacio para el diálogo que había marcado a los anteriores gobiernos norteamericanos. Finalmente, hay que resaltar un tercer elemento de cambio en la política internacional norteamericana durante este periodo: el dominio de la escena por el Oriente Medio y la preocupación por la seguridad frente al terrorismo islámico, y por tanto, la pérdida de prioridad de temas como la región latinoamericana y el narcotráfico —que justificaba la ATPDEA—. En este marco, efectivamente, puede entenderse la evaluación de que no había mucho margen de acción —o TLC o nada— y, básicamente, había que aceptar las condiciones del TLC establecidas por Estados Unidos, que son muy similares a las determinadas para Centroamérica.

La apuesta de la administración republicana tiene otro fuerte elemento de contexto: su clara mayoría en el Congreso y la debilidad de las posiciones antitratado entre los demócratas, que le permitía contar con una prórroga del Fast Track Initiative y confiar en que los TLC serán posteriormente ratificados por su Congreso. Los resultados de las elecciones legislativas norteamericanas han cambiado esta coyuntura, pero no solamente ello: también han abierto un momento de definición mayor, una suerte de compás de espera hasta las elecciones generales de Estados Unidos de noviembre de 2008, en las que se elegirá al nuevo presidente. Durante este periodo de redefinición, que no terminará hasta dentro de dos años, el replanteamiento de la política internacional norteamericana constituye un elemento central, en especial debido a los reveses y problemas que este país enfrenta en Irak, pero que compromete el conjunto de su política exterior. Junto con ello, el segundo elemento fundamental en el debate norteamericano es el de las condiciones económicas de las mayorías trabajadoras, que —al igual que en el Perú— poco o nada se han beneficiado con el crecimiento espectacular del último quinquenio,

La suerte de nuestras relaciones económicas y comerciales con Estados Unidos durante los próximos dos años, sea con TLC o con ATDPEA, depende fundamentalmente de cómo se establezcan las relaciones en el Congreso norteamericano entre demócratas y

republicanos. El contexto en el que se debe evaluar este tema está marcado por el reconocimiento de que la situación del Perú y Colombia es un punto muy marginal de la agenda norteamericana; todo se define en función de si lo que se haga impacta positiva o negativamente en cada grupo político de cara a las elecciones de 2008, y hay fuertes debates y discrepancias en torno al rumbo global que debe tomar la política internacional y de comercio exterior de Estados Unidos.

Al cierre de 2006, las principales opiniones al respecto han sido, por el lado demócrata, una insistencia en la necesidad de renegociar en particular las cláusulas laborales del TLC y el planteamiento explícito de prorrogar la ATPDEA por dos años. Por el lado republicano, la aprobación del TLC para el Perú y Colombia no tuvo la prioridad necesaria para que el tema pasara en las últimas sesiones congresales; aceptando la necesidad de establecer algún tipo de compromiso con los demócratas, los republicanos propusieron la prórroga de la ATPDEA únicamente por seis meses, y solo para el Perú y Colombia. El compromiso finalmente aprobado a fines de 2006 —es decir, por un Congreso que mantenía la composición anterior a la victoria demócrata— prorroga la ATPDEA para los cuatro países andinos, pero determina que durante el segundo semestre se condicionen las ventajas de acceso a esta a la aprobación del TLC. Con esta ley, los demócratas ganan tiempo, pues están esperando tener mejores condiciones en el Congreso con la instalación de los nuevos miembros a inicios de 2007. Por su parte, los republicanos mantienen la presión para aprobar el TLC con la amenaza de la pérdida de los beneficios del ATPDEA en junio, mes en el que, además, vence el Fast Track por el cual el Ejecutivo norteamericano puede negociar TLC que, luego, su Congreso debe aprobar o desaprobar sin modificar las cláusulas una por una.

¿Cuáles son los intereses y posicionamientos políticos de cada uno de los dos grandes partidos estadounidenses para los próximos dos años? Para los republicanos, los TLC forman parte de la gestión de W. Bush, pero él ya es un *lame duck*: está de salida y sus políticas, en general, son cuestionadas, razón por la que no obtiene un respaldo cerrado. Empiezan a levantarse voces

La suerte de nuestras relaciones económicas y comerciales con Estados Unidos depende de las relaciones en el Congreso norteamericano entre demócratas y republicanos.

más críticas al «libre comercio», en especial con relación a China. Hoy en día, la definición central recae en los demócratas, que cuentan con mayoría en ambas cámaras —aunque en el Senado esa mayoría pende de un hilo—. Durante los últimos años, los demócratas han tenido un ala que se ha mostrado más bien favorable al libre comercio y a los TLC, en particular los llamados *new democrats*. Sin embargo, el ala antitratado se ha fortalecido con los últimos comicios, y es menos probable que los legisladores quieran oponerse a la posición mayoritaria cuando se acercan las elecciones generales y parte del tema es ... Las críticas de los legisladores demócratas han estado centradas en el tema laboral; ellos consideran que hay competencia desleal porque los trabajadores peruanos no tienen También se han escuchado, sin embargo, voces críticas —como la de Edward Kennedy— a las cláusulas de propiedad intelectual y a la protección de datos de prueba, que eleva los precios de los medicamentos, tema que es también importante en Estados Unidos.

Apostar como país por el TLC o por la ATPDEA el día de hoy implica, además de una evaluación de las ventajas y desventajas de cada opción, una apuesta respecto a qué grupo político dominará el Congreso norteamericano durante los próximos dos años y cuál será su posición. El triunfo demócrata y las decisiones tomadas hasta el momento parecen sugerir que la balanza se inclina hacia una renovación de la ATPDEA. Probablemente, el nuevo Congreso instalado renueve esta norma como una medida temporal, en tanto ¿los demócratas? no tienen el control del Ejecutivo y se está procesando una definición política mayor en las elecciones de 2008. Esos dos años pueden ser una excelente oportunidad para mantener los beneficios de un acceso facilitado al mercado norteamericano y desarrollar una discusión interna más profunda respecto de las mejores condiciones en las que podemos establecer nuestra relación con Estados Unidos. ■

EXPLORANDO EL SIGNIFICADO DE LAS ELECCIONES DEL AÑO 2006

David Sulmont

Profesor del Departamento de Ciencias Sociales y Director de Proyectos del Instituto de Opinión Pública de la PUCP

El año 2006 ha sido un periodo electoralmente intenso, tanto para el Perú como para América Latina. En nuestro caso, en ocho meses se han renovado por completo las autoridades cuyo mandato es fruto del sufragio popular en todos los niveles de gobierno: nacional, legislativo, regional, provincial y distrital. No se trata solamente de una renovación de la legitimidad democrática de las autoridades sino también de un recambio de actores, en la medida en que la mayoría de parlamentarios electos lo son por primera vez, y que pocas autoridades regionales y municipales que se presentaron a la reelección obtuvieron nuevamente el respaldo de las urnas.

La fragilidad del sistema de representación

Mucho se ha escrito a lo largo de 2006 acerca de las múltiples transformaciones que ha sufrido el mapa político en los tres tipos de elecciones que hemos expe-

rimentado —generales, regionales y municipales—. Un elemento común en la mayoría de los análisis es su énfasis en la fragilidad del sistema de representación política visible a través de múltiples indicadores. El primero de ellos es el «auge y caída» del líder nacionalista Ollanta Humala como nuevo *outsider* de la política peruana, quien luego de recibir un apoyo calificado como «aluvional» en la primera y segunda vueltas de las elecciones presidenciales, no logró sostener su capital político en las elecciones regionales y municipales.

La dificultad de los partidos políticos para mantener y reforzar su respaldo electoral a nivel nacional es otro indicador de este fenómeno. Unidad Nacional —básicamente restringida a Solidaridad Nacional— no concita mayores adhesiones fuera de la capital. En las provincias, el Partido Aprista a duras penas logra conservar 2 de los 12 gobiernos regionales que venía administrando y pierde la emblemática ciudad de Trujillo.