

Latitud Sur

**Revista Anual del Centro de
Investigaciones en Estudios
Latinoamericanos para el
Desarrollo y la Integración**



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



Resultados del TLC con Estados Unidos en países de la Comunidad Andina

Autor(es): Ruiz Caro, Ariela

Fuente: Latitud Sur N° 14, Año 2019. CEINLADI, FCE-UBA. (En línea) ISSN 2683-9326.
(Impresa) ISSN 1850-3659.

Publicado por: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Centro de
Investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI)

Vínculo: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/LATSUR/index>



Esta revista está protegida bajo una licencia *Creative Commons Attribution-NonCommercialNoDerivatives 4.0 International*.

Copia de la licencia: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



Latitud Sur es una revista académica anual editada por el Centro de Investigaciones en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI) perteneciente a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

RESULTADOS DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS EN PAÍSES DE LA COMUNIDAD ANDINA¹

Ariela Ruiz Caro²

INVESTIGADORA ASOCIADA AL CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DE DESARROLLO (DESCO – PERÚ)

Resumen

Los países de la CAN iniciaron conjuntamente las negociaciones del TLC con Estados Unidos en 2004, pero solo Perú y Colombia las concluyeron, por separado. Los resultados, desde su vigencia, no han sido los que anunciaron sus gobiernos. No hubo una mayor diversificación de las exportaciones, las importaciones aumentaron más que las ventas a dicho mercado, generándose un déficit comercial; se produjo desindustrialización y no hubo un boom de inversión extranjera directa generadora de empleos de mayor calidad.

Palabras clave

Economía internacional – política comercial – organizaciones de comercio internacional – relaciones de comercio internacional – tratados de libre comercio

RESULTS OF THE FREE TRADE AGREEMENT WITH THE UNITED STATES IN COUNTRIES OF THE ANDEAN COMMUNITY

Abstract

The member countries of the Andean Community initiated joint FTA negotiations with the United States in 2004, but only Peru and Colombia concluded them separately. The results, since they became into force, have not been those announced by their governments. There were no export diversifications; imports increased more than exports in such a way that there were increasing trade deficits; industrial production was reduced and there was no boom in direct foreign investment generating higher quality employment.

Keywords

International economy – trade policy – international trade organizations – international trade relations – free trade agreements

¹ Fecha de recepción: 22/07/19. Fecha de aceptación: 30/10/19.

² Economista por la Universidad Humboldt de Berlín. Maestría en procesos de integración económica por la Universidad de Buenos Aires. Consultora internacional en temas de comercio, integración y recursos naturales en la CEPAL, SELA, ALADI. Funcionaria de la Comunidad Andina (1985-1994), asesora de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (2006-2008) y Agregada Económica de la Embajada de Perú en Argentina (2010 – 2015). Es columnista del Programa de las Américas e investigadora asociada a DESCO.

Introducción

Las negociaciones del TLC con la CAN se iniciaron en mayo de 2004 y, en ellas participaron los países beneficiarios de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA): Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, este último en calidad de observador. Venezuela no era parte de dicha ley y, a pesar de la propuesta de la CAN y de los países socios de incluirla en las tratativas, ello no fue aceptado por el gobierno norteamericano, que impulsó estas negociaciones ante el fracaso del ALCA.

El objetivo de continuar con dicho proyecto, vía los TLC, respondía a la política de estado norteamericana, consistente en profundizar las reformas instrumentadas en el marco del Consenso de Washington en América Latina y convertirlas en un tratado internacional que facilitara el libre flujo de bienes, servicios y capitales financieros en la región; a través de mismos, pretendió fortalecer su hegemonía respecto a la creciente influencia de la Unión Europea, Japón y China en el contexto mundial.

Para los andinos, el objetivo era hacer permanente la desgravación arancelaria para el ingreso a Estados Unidos de algunos productos, todos con bajo contenido tecnológico, exportados en el marco de la ATPDEA (programa que vencía en 2006). Presionados por los grupos de poder locales beneficiarios de dicha ley, los gobiernos andinos optaron por apostar al mercado norteamericano, a cambio de liberalizar los bienes y servicios provenientes de Estados Unidos, permitiendo la participación de ese país en las compras públicas de la región andina y, aceptando mayores plazos de protección a la propiedad intelectual, entre otros.

En pleno proceso de negociación, los gobiernos de los cuatro países –apoyados por las agencias de cooperación norteamericana, especialmente de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID)–, difundieron los numerosos beneficios que supuestamente conllevaría este tratado. Entre ellos, se mencionaba el exponencial crecimiento que tendrían las exportaciones andinas al poder ingresar, de forma permanente y libre de aranceles, al mercado más grande del mundo; la posibilidad de adquirir bienes de capital e insumos provenientes de Estados Unidos, libres de aranceles, por parte de pequeñas empresas; la mayor oferta de productos a menores precios para los consumidores; los mayores flujos de inversión y transferencia tecnológica hacia la región andina. Esos beneficios generarían encadenamientos productivos internos, e impulsarían el empleo y la industrialización del país. Asimismo, se impulsaría el proceso de integración andina.

Se trataba del primer TLC negociado por los países andinos y, por ello, los pormenores del mismo capturaron la atención de la ciudadanía, de los dirigentes políticos y de los medios de comunicación. Bolivia y Ecuador abandonaron las negociaciones con los cambios de sus respectivos gobiernos y, Perú y Colombia, terminaron suscribiéndolo por separado, en diciembre de 2005 y febrero de 2006, respectivamente. Sin embargo, los resultados promisorios de la suscripción del TLC con Estados Unidos no han sido los esperados.

Este trabajo intenta evaluar el cumplimiento de las promesas ofrecidas por los gobiernos de los países andinos que impulsaron la firma del TLC con Estados Unidos, a partir de su vigencia, en el caso del Perú, en 2009 y, en Colombia, en 2012.

La balanza comercial de los países de la CAN que han suscrito TLC con EE. UU.

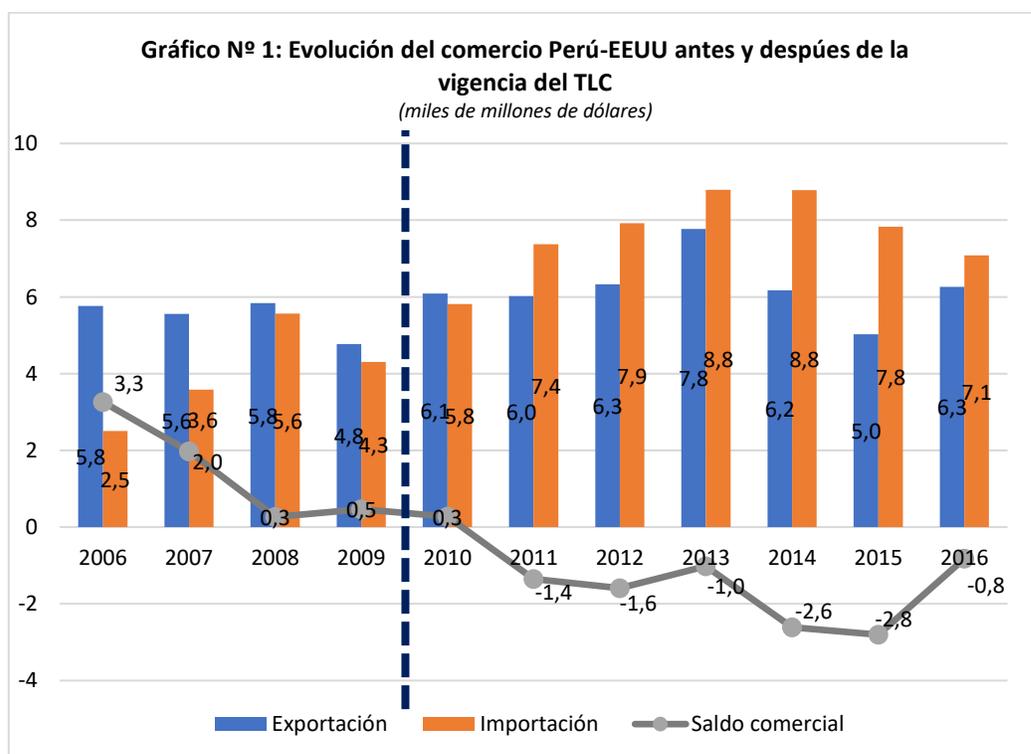
1- La balanza comercial del Perú con Estados Unidos

Al inicio de la vigencia de la ATPDEA, en 2002, Estados Unidos era el principal mercado para las exportaciones peruanas, hacia donde se dirigían 25% del total. Durante los siete años de vigencia de la ATPDEA, entre 2002 y 2009, las exportaciones tuvieron tasas de crecimiento muy significativas, del orden del 3,8% promedio anual, hecho que tuvo un correlato de saldos favorables para Perú en la balanza comercial con ese país.

Contrariamente a las expectativas que las autoridades habían puesto en el comercio, la vigencia del TLC, desde 2009, imprimió un efecto contrario al esperado. No solo no se produjo “la revolución exportadora”, sino que disminuyó su tasa de crecimiento, que registró entre 2010 y 2016 un promedio anual de 0,5%. Durante ese período, Estados Unidos dejó de ser, además, el principal mercado de las exportaciones peruanas, siendo precedidas, en algunos años, por China y Suiza.

Este comportamiento se explica fundamentalmente porque el TLC no significó la apertura de un nuevo mercado, sino la permanencia de las preferencias arancelarias que ya tenían los países andinos gracias a la ATPDEA. Asimismo, hubo un período de apreciación real de la moneda nacional con respecto al dólar, en los tres años inmediatamente posteriores a su vigencia, que desfavoreció las exportaciones e incentivó las importaciones.

Por el lado de las importaciones, estas fueron mayores al ritmo de crecimiento de las exportaciones hacia el mercado norteamericano, hecho que determinó que la balanza comercial empezara a tornarse negativa a partir de 2011 (Ver gráfico 1).



Fuente: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú. Elaboración propia.

Es cierto que las exportaciones no tradicionales han incrementado su participación en el total de las ventas hacia el mercado norteamericano desde que entró en vigor el TLC. El rubro más importante ha sido el de las exportaciones agropecuarias no tradicionales. El crecimiento de este sector (agribusiness) es inherente al tipo de crecimiento concentrado y excluyente que impulsan los TLC, toda vez que los productores agrícolas locales, no exportadores, han visto el desplome de sus precios al tener que enfrentar la competencia de productos norteamericanos subsidiados que entran al mercado peruano liberados de impuestos.

Sólo los productores agrícolas exportadores, se ven beneficiados. En general, se trata de grandes empresas que contratan trabajadores temporales para las cosechas, en virtud de un Régimen Especial para Exportaciones no Tradicionales, vigente en el Perú desde 1978. Este permite la contratación temporal de trabajadores que laboran en empresas exportadoras no tradicionales, fundamentalmente agrarias y textiles. Esta es una de las razones por las que las remuneraciones se mantienen bajas, pese a las crecientes ganancias obtenidas por las empresas exportadoras.

En cuanto a las exportaciones industriales hacia Estados Unidos estas han registrado una caída desde la vigencia del TLC, al pasar de 2.911 millones de dólares en 2010 a 2.183 millones de dólares en 2016. Ni siquiera el sector textil, cuyos representantes apostaron e impulsaron decididamente el TLC para mantener las preferencias de la ATPDEA, ha podido resistir esta tendencia.

“La competencia china en el mercado local, así como en el de Estados Unidos, a lo que se añade la competencia en dicho mercado con los textiles procedentes de Centroamérica y países asiáticos con los cuales Estados Unidos ha suscrito TLC, así como la falta de una política sectorial de parte del gobierno que apoye este rubro, constituyen la principal causa de esta debacle”. (Tello, 2018)

La realidad ha demostrado que carece de todo asidero la afirmación del gobierno de que “el comercio internacional definitivamente está contribuyendo a industrializar el país, tendencia que sería significativamente reforzada por el TLC”. (Mincetur, 2005, p.8) El modelo de desarrollo basado en la apertura generalizada de la economía, que data de los noventa, al cual la firma del TLC con la mayoría de los mercados importantes del mundo les pone un candado para evitar cambios en el modelo económico, ha demostrado su inviabilidad en la industrialización del país, si no existe un estado presente que apoye al sector. Perú ha suscrito TLC con Canadá, China, Japón, Singapur, Unión Europea, Corea del Sur, Australia, entre otros.

La caída generalizada de la producción industrial se explica fundamentalmente por los altos contenidos importados del gasto público, así como de la inversión, los cuales producen una ruptura de los encadenamientos productivos internos. Es así como las exportaciones industriales pasaron de representar el 33,8% de las exportaciones totales, en 2010, a 28,2% en el 2016. El número de empresas industriales pasó de 5.326 en 2010, a 5.043 en 2016.

El TLC con Estados Unidos tampoco ha dado lugar a una diversificación de las exportaciones, ni a un aumento de bienes con mayor componente de tecnología incorporada. Los quince principales productos de exportación siguen concentrando 60% del total de las exportaciones totales a Estados Unidos.

En cuanto a la naturaleza de las importaciones, desde la vigencia del TLC, las compras de bienes de consumo son las que han aumentado a mayor ritmo, al registrar una tasa de crecimiento promedio anual de 9% hasta 2016. En ese mismo período, el crecimiento de materias primas y productos intermedios registró una tasa de crecimiento de 5%, mientras que las de bienes de capital y materiales de construcción registraron una caída promedio anual del 2,5%.

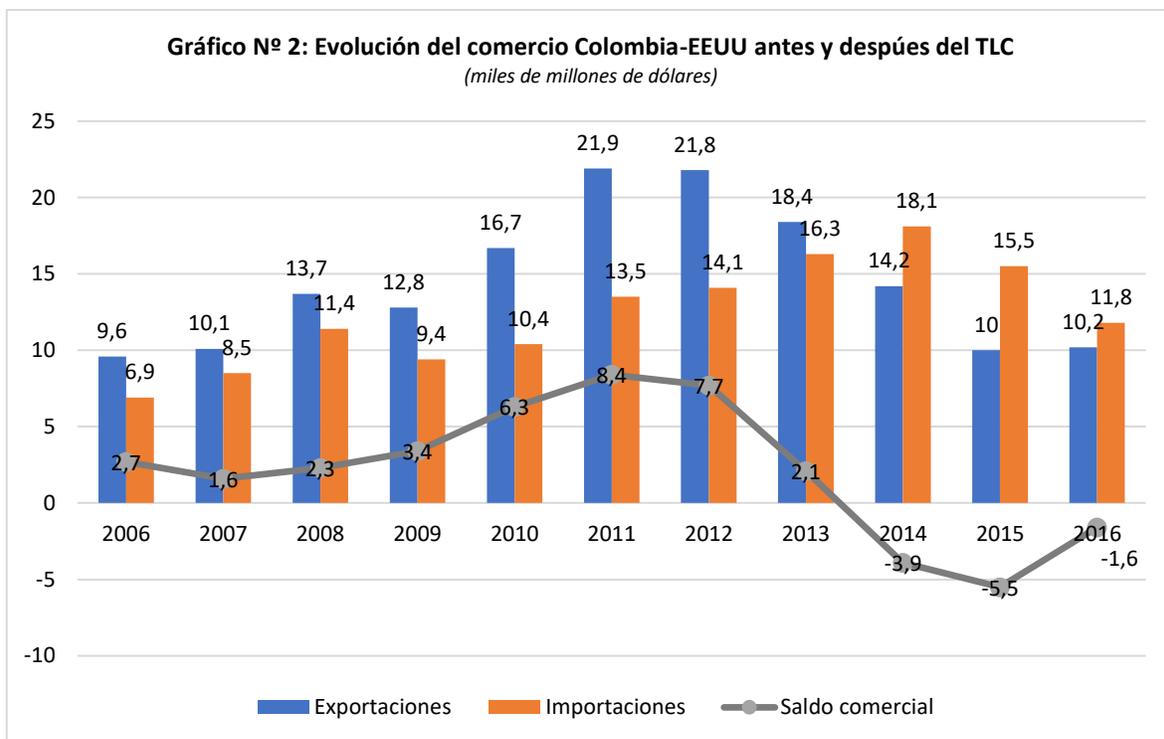
El incremento de importaciones en bienes de consumo ha beneficiado, especialmente, a los sectores de comercio, en donde las grandes cadenas se apropian de amplios márgenes de comercialización. Por otro lado, no fueron las pequeñas empresas las que accedieron a la compra de bienes de capital, de tal forma de promover el aparato productivo, sino las grandes corporaciones que acceden fácilmente a líneas de financiamiento, inclusive locales, las que importan bienes de capital e insumos liberados.

2- La balanza comercial de Colombia con Estados Unidos

En 2002, cuando entró en vigor la ATPDEA, Estados Unidos era el principal mercado para las exportaciones colombianas, destino hacia donde se dirigía el 43% del total. Entre 2002 y 2012, período de vigencia de la ATPDEA, las exportaciones tuvieron una tasa de crecimiento promedio anual del orden del 9,5%. Durante este período, las importaciones crecieron a una tasa promedio anual similar a la de las exportaciones y, el saldo de la balanza comercial entre ambos países fue, en todos los años, favorable a Colombia.

Sin embargo, desde que entró en vigor el TLC con Estados Unidos, los resultados se han revertido y han sido contrarios a los esperados. Las exportaciones de ese país pasaron de un nivel de 21.8 mil millones de dólares en 2012 a 10 mil millones de dólares en 2016, registrando una caída en la tasa de crecimiento promedio anual del orden del 18% durante dicho período, en comparación a la tasa de crecimiento promedio anual mencionada de 9,5% durante el período de vigencia de la ATPDEA. Es decir, el comportamiento de las ventas al mercado norteamericano se puede examinar en dos periodos bien diferenciados: de 2002 a 2011, con tasas de crecimiento positivas, las cuales se perdieron entre 2012 y 2016 después de entrar en vigor el TLC.

En el período de vigencia del TLC, las importaciones tuvieron una caída promedio anual de 4,6%, a pesar de la eliminación de los aranceles a la mayoría de los bienes procedentes de Estados Unidos. Este descenso fue menor al que registraron las exportaciones, razón por la cual, a partir de la vigencia del TLC el superávit comercial que registraba Colombia con Estados Unidos se transforma en un déficit sistémico (Ver gráfico 2).

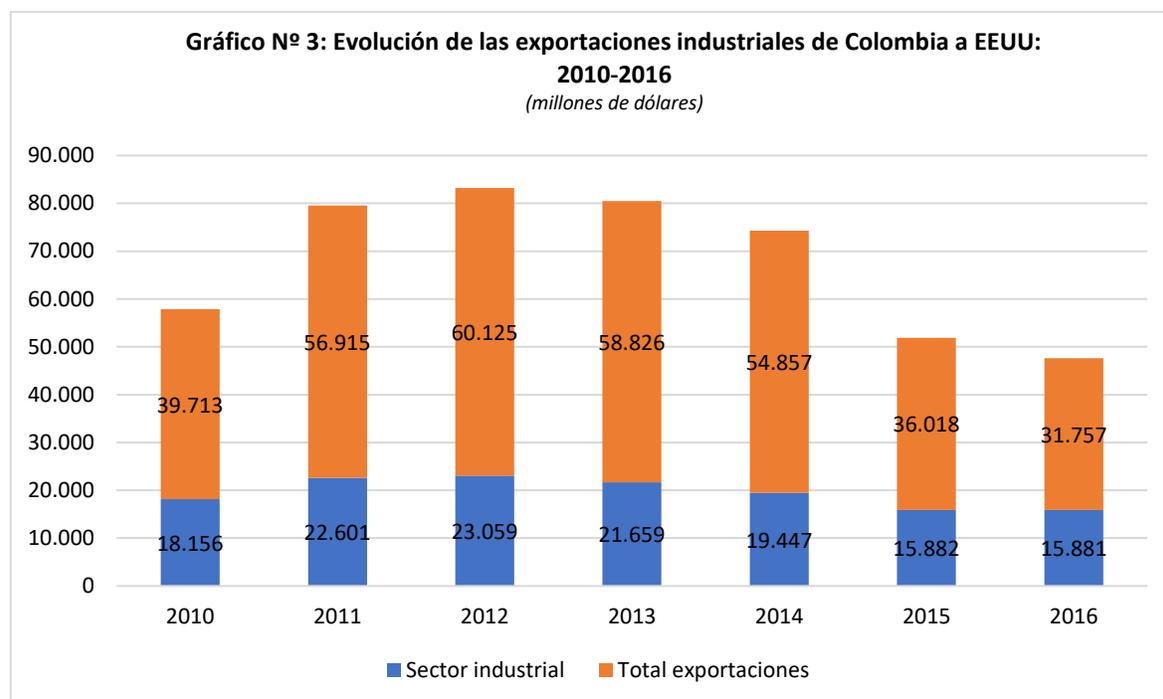


Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. Elaboración propia.

En cuanto a la composición de las importaciones que realiza Colombia desde Estados Unidos, los bienes de consumo han sido también los que mayor crecimiento han registrado desde la vigencia del TLC en 2012, al pasar de una participación de 21,9% del total de las importaciones realizadas por Colombia a dicho país, al 24,5%, en 2016; en contraposición a las importaciones de bienes de capital y materiales de construcción, que pasaron de tener una participación de 34,9% a 30,2%, durante el mismo período.

En el informe de auditoría realizada por la Contraloría General de la República (CGR) de ese país, sobre el desempeño de la estrategia de aprovechamiento de los TLC suscritos por Colombia con Estados Unidos, se señala que “los logros alcanzados son limitados e insuficientes, en la medida en que se evidencia un mínimo avance en materia de diversificación de la oferta exportable colombiana”. (CGR, 2017, p.44)

En el período 2012-2016, señala el informe, las exportaciones colombianas hacia Estados Unidos se concentraron mayoritariamente en productos minero-energéticos, en desmedro de otros bienes exportables que conllevan mayor valor agregado y transformación productiva. El número de empresas exportadoras no pertenecientes al sector minero-energético ha permanecido estancado. Sólo el 0,4% del total de empresas del país exporta y, solo cinco productos (aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso, café, flores y capullos, aceites de petróleo o de mineral bituminoso, y oro) concentran el 77% de las exportaciones totales. (MINCOMERCIO, Industria y Turismo 2018, p.43) Al igual que Perú, Colombia continúa exportando mayoritariamente productos primarios que, al final de 2016, representaron el 84,9% de las ventas hacia ese mercado (Ver gráfico 3).



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. Elaboración propia.

En el contexto de apertura económica iniciado en Colombia, en la década de los noventa, ha tenido lugar una contracción generalizada del sector manufacturero. El informe de la Contraloría destaca que, entre 2007 y 2016, 21 de los 33 subsectores de dicho sector mostraron crecimientos negativos. (CGR, 2017, p.140) Según el mismo informe, uno de los factores que han contribuido al deterioro de sectores como el industrial, radica en el aumento de las importaciones de bienes que son producidos en Colombia, comportamiento que ha afectado a los sectores de mayor tradición del sector industrial. Así,

“[...] sectores que producen textiles, vestidos, cuero y calzado, asociados con tecnologías de baja intensidad y caucho y plásticos (clasificados en media-baja tecnología), señalan sustanciales disminuciones de sus exportaciones por efecto del incremento en importaciones en productos manufacturados por el aparato productivo local”. (CGR, 2017, p.145)

El informe continúa señalando que:

“[...] los productos textiles se afectaron por un componente importado que generó una rápida caída de las exportaciones a partir de 2008. En sectores como prendas de vestir, las relaciones son inversas con un descenso abrupto de las exportaciones desde 2008, comercio que no había sido recuperado al finalizar 2016”. (CGR, 2017, p.145)

Al igual que en el caso del Perú, el impulso al proceso de industrialización que ocurriría con el TLC, según argumentaban las autoridades para justificar su firma, se convirtió en un factor de su debilitamiento. El informe también señala que existe un escaso aprovechamiento de las preferencias arancelarias, en muchos casos, debido a carencias en la admisibilidad sanitaria.

“Desde la entrada en vigor del TLC con EEUU las exportaciones agropecuarias de maíz blanco y amarillo, arroz, granos y piensos, han crecido menos que las

importaciones, lo que ha ampliado el déficit comercial [...] Se entregó el mercado interno sin exigir nada a cambio, aumentando la vulnerabilidad de la seguridad alimentaria.” (Sistema de Información Alternativo, 2017, p.7)

El Ministerio tampoco ha establecido, durante los cinco años de los TLC, un programa de acompañamiento a los empresarios nacionales para aprovechar los acuerdos suscritos relacionados a las compras estatales. “Hasta la fecha no existe un caso de alguna empresa colombiana que haya vendido un producto en el mercado de compras públicas en Estados Unidos o algún país de la Unión Europea”. (CGR, 2017, p.103)

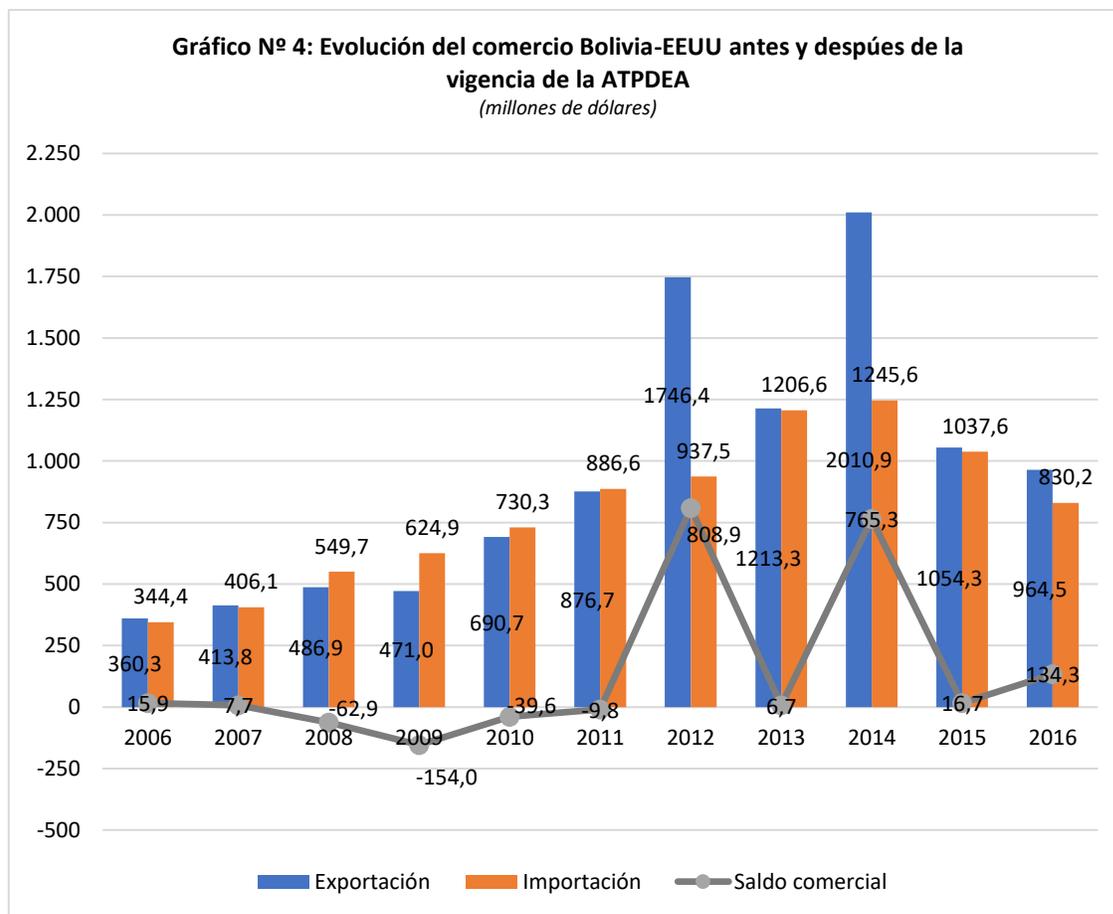
Alarco (2017) sostiene que otro aspecto que ha ido agravándose luego de la vigencia del TLC, es la situación de la balanza de servicios, cuyos déficits crecientes han venido deteriorando la situación de la balanza en cuenta corriente, en ambos países, lo cual genera un déficit creciente con relación al PBI. Este déficit, ha podido ser compensado gracias al ingreso de capitales, pues tanto Perú como Colombia tienen altos niveles de confiabilidad otorgados por las calificadoras de riesgo (Moody's, Standard & Poor's y Fitch), que dan lugar a que los spreads por los créditos concertados sean más reducidos en comparación con otros países latinoamericanos. Aun así, el deterioro de la balanza en cuenta corriente se mantiene y, las autoridades económicas apuestan con exagerado optimismo al ingreso masivo de la inversión extranjera directa. No obstante, la misma no ha ingresado en los volúmenes anhelados.

La balanza comercial de los países de la CAN que no tienen TLC ni ATPDEA

La vigencia de los TLC de Perú y Colombia con Estados Unidos, y el fin de la ATPDEA para Bolivia y para Ecuador –en diciembre de 2008 y en junio de 2013, respectivamente– dio lugar a que los sectores exportadores bolivianos y ecuatorianos, beneficiarios de dicho programa, exigieran a sus respectivos gobiernos que la prorrogaran, toda vez que tendrían que pagar aranceles de hasta el 20 por ciento para introducir sus mercaderías en el mercado norteamericano. Señalaban, además, que se verían adicionalmente perjudicados en el mercado andino ya que los productos norteamericanos entrarían a Perú y Colombia libres de impuestos en virtud del TLC.

1- La balanza comercial de Bolivia con Estados Unidos

A pesar de esas circunstancias, las exportaciones bolivianas acumuladas hacia Estados Unidos, entre 2009 y 2016, superaron los 9 mil millones de dólares, mientras que en los ocho años anteriores a la suspensión de la ATPDEA (2001 al 2008), estas fueron de 2.5 mil millones de dólares. (Ministerio de Comunicación, 2017) Sin ATPDEA y sin TLC con Estados Unidos, las exportaciones hacia el país del norte se incrementaron a un mayor ritmo que las exportaciones de Perú y Colombia a ese destino, desde que entraron en vigor los TLC que ambos suscribieron. Asimismo, a partir de 2012, la balanza comercial fue siempre favorable a Bolivia (Ver gráfico 4).



Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. Elaboración propia.

Es cierto que este incremento de las exportaciones hacia Estados Unidos se vio impulsado principalmente por productos tradicionales, cuyo valor se quintuplicó en el mercado internacional, entre 2006 y 2015. En cambio, los textiles, manufacturas de cuero y calzados, entre otros, sufrieron una reducción en sus ventas al mercado norteamericano. Se estima que el 70% de las exportaciones de prendas de vestir y, el 60% de las exportaciones de cuero y madera, se dirigían a ese mercado -por lo que fueron los sectores más perjudicados. El resto de los productos (aproximadamente 5 mil partidas), se ampararon en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), ofrecido por Estados Unidos a 130 países.

La exclusión de Bolivia, como beneficiaria de la ATPDEA, fue resultado del enfrentamiento político del gobierno del presidente Evo Morales con el de los Estados Unidos, George Bush., que en 2008 dio lugar a la ruptura diplomática.

2- La balanza comercial de Ecuador con Estados Unidos

Ecuador fue beneficiario del ATPDEA, hasta junio de 2013. A pesar de la presión interna de los empresarios exportadores para que el gobierno ecuatoriano gestionara con el norteamericano la prórroga de la ley, éste no transmitió señales que pudieran permitir dicho objetivo.

Por el contrario, acciones como las relacionadas con el cambio de participación en las rentas petroleras a favor del Estado ecuatoriano en desmedro de las empresas norteamericanas (iniciado en 2006), la no renovación del acuerdo con Estados Unidos para utilizar la Base Militar de Manta, la política ecuatoriana de incrementar sus relaciones de cooperación con Rusia, la cercanía política con los gobiernos de Venezuela y Bolivia, la expulsión de funcionarios diplomáticos norteamericanos –acusados por el gobierno ecuatoriano de estar inmiscuidos en asuntos sensibles para la soberanía nacional– la adhesión al ALBA, y la sentencia contra Chevron-Texaco por daño ambiental y social en 2011, propiciaron un escenario adverso para la prórroga de la ATPDEA. (Falconí y Oleas, 2011, p.4)

La situación se agravó cuando, en junio de 2013, Estados Unidos anunció que comenzaría una revisión para determinar la suspensión de los beneficios comerciales que gozaban los bienes de Ecuador, luego de que el gobierno ecuatoriano informara que renunciaría a los beneficios del ATPDEA, que vencían el 31 de julio, “de manera unilateral e irrevocable” frente “a la amenaza, insolencia y prepotencia de ciertos sectores políticos, grupos mediáticos y poderes fácticos estadounidenses que han presionado para quitarlas”. (Diario El Mundo, 2013) Estas declaraciones tenían como trasfondo el conflicto diplomático entre ambos países, sobre el pedido de asilo del ex contratista de inteligencia estadounidense Edward Snowden a Ecuador.

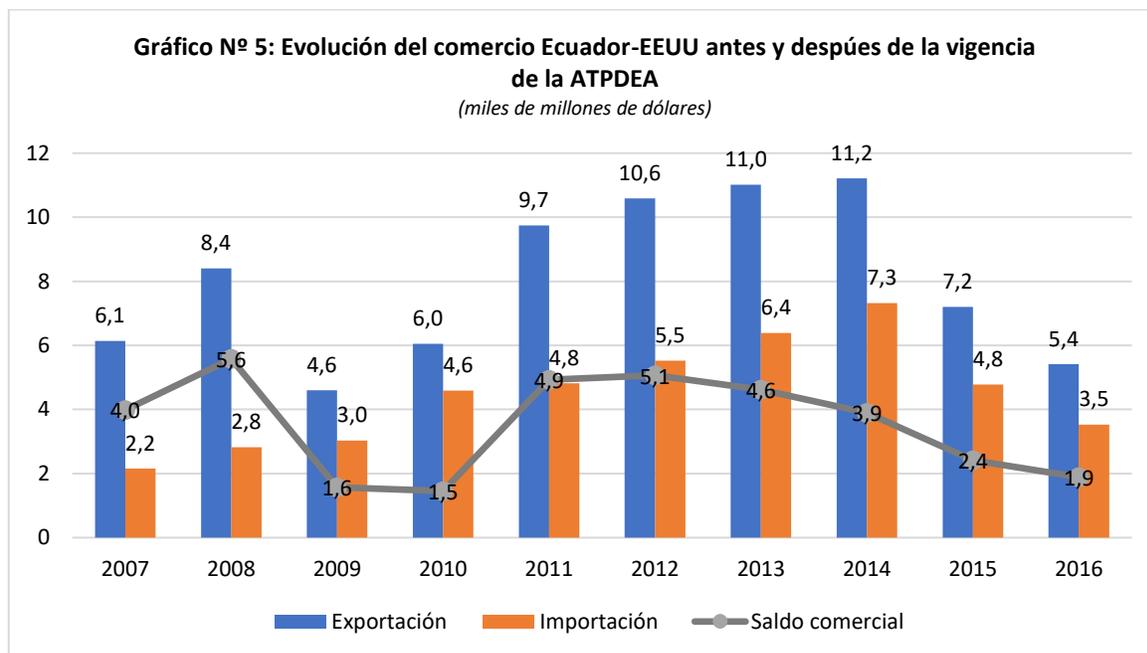
En este escenario, el gobierno ofreció un mecanismo de compensación que permitiría a los productores, beneficiarios de la ATPDEA, recibir un apoyo a través de la concesión de un certificado equivalente al monto pagado por concepto de aranceles, cuando el sistema expirara.

Es importante destacar que, si bien hubo algunos sectores perjudicados, la mayor parte de productos que ingresaban al mercado norteamericano no se vieron afectados por la suspensión de la ATPDEA; la mayoría ingresó bajo las mismas condiciones arancelarias de acceso que se establecen a todos los miembros de la OMC, en el marco de la cláusula de NMF, así como del SGP, en las que están incluidos los productos más importantes en valor y volumen que el Ecuador exporta a los Estados Unidos: café, cacao, banano, entre otros, exceptuando las rosas y el atún.

Es importante señalar que, las exportaciones de Ecuador a Estados Unidos están concentradas en tan solo nueve productos: petróleo, oro, camarones y langostinos, banano, rosas, oro en bruto, cacao en grano, flores y capullos, y atún en conserva, los cuales representan 90% de las exportaciones ecuatorianas a ese país. Dos de ellos, las rosas y el atún, eran beneficiarios de la ATPDEA y, no son beneficiarias de NMF ni de SGP. A pesar de ello, desde que se suspendió la ATPDEA, ambos han continuado incrementado sus exportaciones, si bien el atún tuvo una caída en 2016.

Las exportaciones hacia ese país han registrado importantes caídas en términos de valor, al pasar de 11 mil millones de dólares en 2013 a 5.4 millones de dólares en 2016 (Ver gráfico 5). Por su parte, las importaciones han disminuido, al pasar de 6.3 mil millones de dólares en 2013 a 3.5 mil millones de dólares en 2016, evolución determinada, en parte, por la vigencia del Impuesto a la Salida de Divisas (ISD) -vigente desde 2008, con el fin de evitar la fuga de capitales al exterior y mantener la liquidez interna. La tarifa del ISD es de 5%, y, es el tercer tributo con mayor participación en la recaudación de Ecuador, solo detrás del Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a la Renta. El actual gobierno ha considerado eliminarlo de

forma progresiva, lo cual se ha planteado como una condición para negociar un TLC con Estados Unidos, tema que está en la agenda de discusión por el nuevo gobierno presidido por Lenin Moreno.



Fuente: Ministerio de Comercio Exterior de Ecuador. Elaboración propia.

La inversión extranjera y los TLC

El tratamiento a las inversiones es, quizás, uno de los aspectos más sensibles para los países subdesarrollados que suscriben estos tratados, dado que limitan la capacidad de gestión del Estado, en un escenario en el que existen evidencias y, la creciente convicción, de que el mercado solo no puede ser gestor de la política económica de un país.

Esta limitación se debe a varios aspectos. Uno de ellos es la introducción del concepto de “expropiación indirecta y medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización”. Así, el capítulo de inversiones del tratado prohíbe que los estados firmantes puedan nacionalizar o expropiar, directa o indirectamente. La falta de precisión de las normas que describen los derechos de los inversionistas en el tratado, cuando se refieren a las nacionalizaciones o expropiaciones indirectas, deja abierta la posibilidad para que las empresas puedan reclamar una indemnización ante tribunales internacionales, frente a medidas que en un futuro pudiera adoptar un estado y que pudieran afectar sus expectativas de ganancias. Por ejemplo, acciones del estado para intentar redistribuir las ganancias provenientes del petróleo, el gas o la minería, podrían ser demandadas ante cortes internacionales. Lo mismo podría suceder si se quisiera establecer condiciones más favorables a los consumidores, frente a empresas de servicios públicos, como las corporaciones que operan la telefonía y la electricidad; o si se intentara modificar la legislación tributaria nacional.

Otro de los elementos críticos en el tratamiento de las inversiones extranjeras en los TLC, es que producen ruptura de los eslabonamientos productivos internos, pues el estado no puede

exigir a los inversionistas extranjeros requisitos de desempeño. Es decir, que su producción tenga un determinado grado de contenidos nacionales; poner un límite a la exportación de bienes o servicios; utilizar preferentemente bienes producidos en su territorio; relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones; exigencias de transferencias de tecnología, entre otras. Estas reglamentaciones tienden a destruir la industria nacional, así como a las pequeñas empresas, toda vez que tienden a favorecer la compra de productos importados, a la vez que se elimina la posibilidad de articular la inversión extranjera con el aparato productivo nacional. (Ruiz Caro, 2006a)

Otro aspecto negativo del tratamiento a las inversiones extranjeras, en los TLC, son las implicancias que tiene la aplicación de los principios de trato nacional y de trato de nación más favorecida. Según estos tratados, (nos referimos al TLC con Estados Unidos, pero en su esencia son todos similares) las inversiones norteamericanas recibirán un trato no menos favorable que el que los países suscriptores (en este caso Perú y Colombia) concedan a sus propios inversionistas y, en el futuro, a otros países, en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y, venta u otra disposición de las inversiones en su territorio. Estas normas se aplican inclusive al ámbito de los municipios o gobiernos regionales. Es decir, las inversiones norteamericanas reciben un trato no menos favorable que el trato más favorable que ese gobierno de nivel regional conceda a los inversionistas locales.

El tratamiento a las inversiones extranjeras en los TLC afecta también el desarrollo sostenible de los recursos naturales, pues se busca evitar todo tipo de restricciones a su acceso y promover la participación de las empresas transnacionales en todas las fases del proceso productivo de las industrias extractivas, independientemente de su condición de estatales o extranjeras. (Ruiz Caro, 2006b)

A pesar de lo mencionado, el capítulo de inversiones no fue un tema conflictivo en las negociaciones con Estados Unidos, pues los países andinos tenían ya incorporada en sus legislaciones nacionales, desde 1991, la Decisión 291 de la CAN sobre Régimen Común de Tratamiento de los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías, que incorporaba los principios del Consenso de Washington. Inclusive, modificaron sus constituciones para poder adecuar la nueva legislación sobre inversiones extranjeras.

Asimismo, durante la década de los noventa, se suscribieron numerosos tratados de Promoción y Protección de Inversiones, comúnmente llamados tratados bilaterales de inversión (TBI) que, en la práctica fueron incorporados a los TLC (toda vez que, sus cláusulas ya incluían la eliminación de los requisitos de desempeño, trato nacional, la autorización para que los estados puedan ser sometidos por inversionistas extranjeros a tribunales internacionales para la solución de controversias, entre otros).

Todas coincidían, en general, en eliminar los límites a la participación de los inversionistas extranjeros en la propiedad de las empresas nacionales; en simplificar los registros de las IED; garantizar la libre transferencia al exterior de utilidades en divisas; el libre acceso al mercado de divisas, al sistema financiero nacional y, al mercado de valores, así como a los mecanismos de promoción, asistencia técnica y cooperación en las mismas condiciones previstas para las empresas nacionales. Durante la década de los noventa, cada uno de los países andinos firmó al menos veinte TBI.

El camino seguido por Ecuador y Bolivia: denuncia del CIADI y de los TBI

A diferencia de Perú y Colombia que, convirtieron sus leyes de inversión extranjera liberales en un tratado internacional, Bolivia y Ecuador pudieron realizar modificaciones a sus respectivas legislaciones. Asimismo, reformaron sus constituciones y denunciaron al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)³, así como a los TBI. Ambos fueron impulsores de la creación de un Centro de Solución de Controversias en el marco de UNASUR, e iniciaron una etapa de recuperación de sus empresas y recursos naturales, basada en los mandatos de sus respectivas constituciones. En contraposición con lo que señalan las constituciones de Colombia y Perú, sobre el rol subsidiario del estado en la actividad económica, las de Bolivia y Ecuador le otorgan un rol central al estado en la orientación de la inversión extranjera.

Bolivia estableció nuevos parámetros para el trato a la inversión extranjera en el país, los cuales se sustentaron en la recuperación de todos los recursos naturales estratégicos para el país -permitiendo las nacionalizaciones de diferentes empresas

En Ecuador, la nueva constitución de 2008 determinó que el estado la orientaría con criterios de diversificación productiva, innovación tecnológica y generación de equilibrios regionales y sectoriales. Además, se estableció que la IED se orientaría según las necesidades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, que el estado mantendrá derechos exclusivos sobre sectores estratégicos de la economía y, que este sería responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad e infraestructuras portuarias y aeroportuarias.

La dificultad en lograr un esquema de solución de controversias que resultara satisfactorio a los inversionistas dio lugar a que, recién en mayo de 2017, faltando pocos meses para que venciera su mandato, el gobierno presidido por Rafael Correa denunciara 16 TBI firmados por este país entre principios de los noventa y 2001. En tal oportunidad, la Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje en Materia de Inversiones (Caitisa) entregó al presidente el informe final de los 27 TBI y, determinó que estos no habían sido determinantes en la atracción de la inversión extranjera al país. (Caitisa, 2017, p.95)

En efecto, se ha visto crecientemente que las razones que explican la afluencia de inversiones extranjeras directas no dependen de las facilidades y garantías que ofrece un TLC, sino de factores más complejos -como el auge o agotamiento de los programas de privatización, la reducción del proceso de fusión y adquisición de empresas, así como la dinámica de los requerimientos de inversión de la tecnología digital -que marcan las nuevas tendencias de locación de las inversiones extranjeras directas. (CEPAL, 2017)

El mismo informe destaca con claridad que:

“[...] la intensificación de las presiones competitivas empuja a reestructurar el universo empresarial hacia mercados más concentrados en actividades con un alto componente tecnológico. A medida que se acentúan la competencia y la presión por

³ El gobierno boliviano presidido por Evo Morales denunció el CIADI el 1 de mayo de 2007, con lo cual fue el primer país en dejar de formar parte de este. El gobierno ecuatoriano, presidido por Rafael Correa, lo denunció el 2 de julio de 2009.

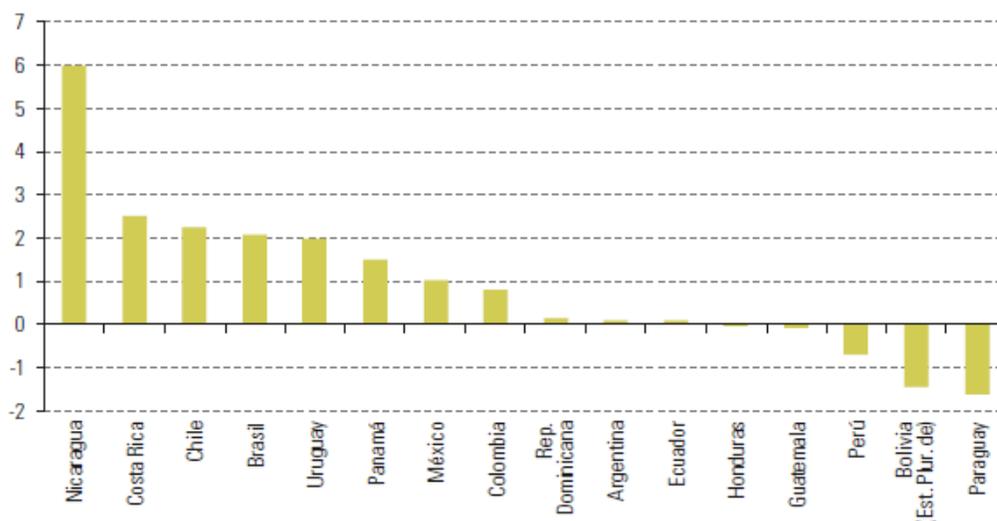
innovar, aumenta la inversión extranjera que busca activos de calidad (patentes y recursos humanos altamente calificados), que se encuentran en mayor grado en la tríada conformada por los Estados Unidos y las regiones avanzadas de Europa occidental y del este de Asia, donde se generan los productos y procesos productivos y se establecen los estándares que luego se masifican”. (CEPAL, 2017, p.26)

La inversión extranjera directa no trae beneficios automáticos con su sola presencia. Por ejemplo, su significativo incremento durante los años noventa no se tradujo necesariamente en la ampliación de la capacidad productiva de la región. Al respecto, Machinea y Vera (2006, p.5) consideran que no existe un vínculo inequívocamente positivo entre IED y crecimiento y que los países de la región debieran preocuparse en atraer inversión con mayores impactos en términos de encadenamientos y de recursos destinados a la investigación y el desarrollo. Asimismo, señalan que “los acuerdos multilaterales (OMC), para no mencionar los acuerdos bilaterales, dejan cada vez menos margen para la implementación de políticas de desarrollo productivo.”

Por otro lado, muchos países reciben fuertes impactos en sus balanzas en cuenta corriente, debido a la menor entrada de IED y las crecientes remesas de utilidades de las empresas extranjeras a sus casas matrices a partir de 2008. Sobre este comportamiento de las inversiones, los gobiernos que han suscrito TLC no tienen ninguna capacidad de injerencia, por las razones ya mencionadas. Tal como se ve en el gráfico 6, el déficit en la balanza en cuenta corriente en Perú y Colombia ha sido mayor que los registrados por Bolivia y Ecuador.

Gráfico Nº 6: América Latina y el Caribe (países seleccionados): Balance entre la IED y la salida de rentas de la IED promedio del período 2010-2016

(en porcentaje del PBI)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras y estimaciones oficiales al 15 de junio de 2017.

Conclusiones

Ni el TLC de Estados Unidos con Perú, vigente desde 2009, ni el de Colombia, vigente desde 2012, han producido los resultados que los gobiernos anunciaron al inicio y durante las negociaciones. Estos prometían una revolución exportadora hacia el mercado más grande del mundo y, una mayor diversificación de estas; una profundización del proceso de industrialización, como resultado del incremento del comercio y, una mayor atracción de IED -que generaría más empleos y mejores condiciones laborales.

Perú y Colombia convirtieron en déficit, lo que antes de la vigencia del TLC fue un superávit comercial. Este comportamiento se explica fundamentalmente porque su firma no significó una mayor apertura del mercado norteamericano, sino la permanencia de las preferencias arancelarias que ya tenían los países andinos por la ATPDEA. Además, si bien las exportaciones de ambos países entran liberadas de impuestos, éstas se encuentran limitadas por una serie de barreras no arancelarias, especialmente referidas a normas sanitarias y fitosanitarias, cuya existencia implica costos adicionales para los exportadores.

Tampoco se diversificaron las exportaciones, ni se añadió valor a éstas. Las exportaciones siguen altamente concentradas en pocos productos y, conformadas por recursos naturales. Así, el 70% de las exportaciones de Perú y, el 85% de las de Colombia, siguen conformadas por recursos naturales, básicamente del sector minero energético. Esto responde a la lógica del modelo neoliberal, que busca consolidar una especialización de la economía asociada al aprovechamiento intensivo de sus recursos naturales y, de la mano de obra barata. En Colombia, sólo cinco productos concentran 77% de las exportaciones totales a Estados Unidos; mientras en Perú, quince principales productos representan el 60% de las mismas.

A pesar de que hubo un crecimiento de las exportaciones hacia Estados Unidos, al igual que al resto del mundo, este se vio neutralizado por el mayor ingreso de importaciones como resultado de la abrupta desgravación a los bienes provenientes de este país. Los mayores incrementos han tenido lugar en las importaciones de bienes de consumo no duradero que, no solo impactan la balanza comercial, sino a las incipientes industrias de Perú y Colombia.

Se anunciaba también que, el TLC conllevaría a un aumento de la productividad de las industrias nacionales, al poderse adquirir insumos, maquinaria y equipos no producidos en los países andinos, a precios más bajos. La realidad es que no fueron las pequeñas empresas las que accedieron a la compra de bienes de capital e insumos, de tal forma de promover el aparato productivo, sino las grandes corporaciones mediante su comercio intra-firma (ya que acceden fácilmente a líneas de financiamiento, inclusive locales). Además, no hacía falta suscribir un TLC para tener una política arancelaria discrecional, en la que los impuestos para bienes de capital o tecnologías importadas fueran reducidos o, inclusive eliminados, con miras a favorecer el objetivo mencionado. De hecho, el arancel externo común que proponía la CAN para bienes de capital y materias primas no producidas en la subregión era de 0%.

Por otro lado, la liberalización de aranceles a bienes de capital o insumos no genera automáticamente un aumento de la productividad y, tampoco de las exportaciones. Para lograr una oferta competitiva, es necesaria la discrecionalidad en el uso de un conjunto de medidas de política económica, e incentivos dirigidos a industrias y sectores específicos, lo cual requiere grados de autonomía en el manejo de la política económica; sin embargo, el TLC con Estados Unidos restringe esta posibilidad.

Así, en el contexto de apertura económica iniciada en Perú y Colombia en la década de los noventa, consolidada luego por el TLC, ha tenido lugar una contracción generalizada del sector industrial. Esta se explica fundamentalmente por el aumento de las compras a Estados Unidos de bienes producidos en ambos países. Ni siquiera el sector textil de Perú y Colombia, una de las ramas que supuestamente se favorecerían más con este tratado, ha podido resistir esta debacle. La competencia de productos provenientes de China en el mercado local -país con el que se firmó también un TLC- y la competencia en el mercado norteamericano de los textiles andinos con los procedentes de Centroamérica y países asiáticos con los cuales Estados Unidos ha suscrito también un TLC son también factores determinantes de estos resultados. Esta situación se ha visto agravada por la falta de una política sectorial de parte de los gobiernos para apoyar este rubro.

Otro efecto contrario a los beneficios que, se decía, traería el TLC, fue la reducción del número de empresas exportadoras de ambos países hacia Estados Unidos. Los gobiernos no han establecido programas de apoyo a los empresarios nacionales para aprovechar estos Tratados, de tal manera de poder participar, por ejemplo, en las licitaciones de compras estatales en Estados Unidos. No se conoce de ventas de empresas peruanas ni colombianas a los estados norteamericanos que liberalizaron las compras públicas.

Se anunciaba, asimismo, que se elevaría la productividad de las empresas andinas lo que permitiría a los consumidores acceder a más productos, de mejor calidad y a mejores precios, sin tomar en cuenta que la mayor parte de las ganancias derivadas de la reducción de aranceles se quedan en las grandes cadenas comercializadoras.

Durante las negociaciones se anunciaba, igualmente, que el TLC elevaría la competitividad frente a otros países que no contaban con este, sin considerar que en la medida que otros países suscribieran un TLC, los países andinos irían perdiendo las preferencias arancelarias conquistadas, a cambio de haber aceptado un cuerpo de normas legales que determinan una estrategia de desarrollo favorable y funcional a las grandes corporaciones; que imprimen un modelo de desarrollo caracterizado por la modernización de algunas sectores de la economía, acompañada de la exclusión de amplios sectores de la población.

Tampoco han tenido lugar las mejores condiciones laborales que el TLC prometía, y, por el contrario, la informalidad del empleo en ambos países se mantiene en niveles altos y, no se ha reducido.

En cuanto a Ecuador y Bolivia, la vigencia de los TLC de Perú y Colombia con Estados Unidos, y el fin de la ATPDEA (para Bolivia, en diciembre de 2008, y para Ecuador, en junio de 2013), perjudicó a algunos sectores exportadores de ambos países, beneficiarios de esta ley. Sin embargo, la mayor parte de sus exportaciones, recursos naturales, entran liberados de aranceles y, casi todas las partidas correspondientes a productos manufacturados, o de poco valor agregado, entran también liberados bajo el SGP.

El TLC tampoco ha generado un boom de IED y, la que ha aparecido, no ha generado encadenamientos productivos internos. Ello se debe fundamentalmente a la eliminación de los requisitos de desempeño que, imposibilita cualquier acción del estado para orientar dichas inversiones. La educación, la innovación y la tecnología no han sido consideradas por los gobiernos como la clave para absorber con éxito estas inversiones. A ello se añade el hecho que las utilidades remitidas al exterior han ido incrementándose, lo cual ha tenido un impacto

negativo en la balanza de cuenta corriente, que se ha constituido en un factor de déficits crecientes.

Las razones que explican la presencia de las inversiones no dependen de un TLC sino de factores más complejos, como el auge o agotamiento de los programas de privatización, los procesos de fusión y adquisición de empresas, así como la dinámica de los requerimientos de inversión de la tecnología digital -que marcan las nuevas tendencias de locación de las inversiones extranjeras directas. Estas buscan mercados más concentrados en actividades con un alto componente tecnológico.

Además, la inversión extranjera directa no trae beneficios automáticos con su sola presencia. Por esta razón, no se trata de atraerla mediante políticas pasivas que, dejan solamente al mercado la asignación de recursos y, con ello parte fundamental de las estrategias de desarrollo, sino de asegurar que la inversión tenga efectos en la generación de empleo. Esto se logra mediante la orientación política y un rol promotor del estado, que el capítulo de inversiones del TLC restringe.

Es indudable la importancia que tiene el mercado norteamericano para los países andinos, pero el problema radica en la moneda de cambio que hay que entregar para ello. En un mundo donde la generación de la riqueza se sustenta cada vez más en la tecnología y el conocimiento, la apertura del mercado norteamericano a estos productos de poco valor agregado, a cambio de aceptar un cuerpo de normas legales que consolidan la estrategia de desarrollo aplicada durante las últimas dos décadas, profundizará inexorablemente la brecha de ingresos y, marcará la pauta de desarrollo de Perú y Colombia, restándoles márgenes de acción en la política económica.

Para Estados Unidos no significaba nada mantener la ley de ATPDEA, pues las importaciones en el marco de ese programa solo representaban 0,7% del total de importaciones realizadas por ese país. A cambio de hacer los beneficios arancelarios permanentes, Perú y Colombia abrieron sus mercados, con la consiguiente pérdida de ingresos tributarios al eliminar los aranceles.

Finalmente, la firma de TLC por separado, derivó en la ruptura del proceso de integración de la CAN, tal como fue concebido en el Acuerdo de Cartagena. No solo se puso fin a la construcción de una unión aduanera, vía un arancel externo común, sino que Venezuela se retiró de la CAN en 2006. Así, el antiguo proyecto de integración andino quedó convertido en uno de cooperación, en el que conviven dos proyectos políticos diametralmente opuestos.

Referencias bibliográficas

Alarco, G. (2017). Tratados de libre comercio, crecimiento y producto potencial en Chile, México y Perú. *Economía Unam*. 14(42), 24-46.

Comunidad Andina. Decisión 291. (21 de marzo de 1991) Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías. Recuperado de <http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Decisiones/DEC291S.ASP>

Comisión Económica para América Latina. (2017). La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2017. Santiago de Chile: CEPAL.

Contraloría General de la República. (2017). Auditoría de desempeño a la estrategia de aprovechamiento de los Tratados de Libre Comercio-TLC suscritos por Colombia con Estados Unidos y la Unión Europea. Bogotá: CGR. CGR-CDIFCEDR-N°019

Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje en Materia de Inversiones (Mayo de 2017), Informe Ejecutivo. Quito: CAITISA. Recuperado de <http://www.caitisa.org/index.php/home/enlaces-de-interes>

El Mundo (27 de junio de 2013), Ecuador 'no acepta amenazas' y renuncia a sus preferencias arancelarias con EEUU., Madrid. Recuperado de <http://www.elmundo.es/america/2013/06/27/noticias/1372338243.html>

Falconí, F. y Oleas, J. (2 de marzo de 2011). No es una mala noticia. Adiós ATPDEA (Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas). *Rebelión*. Recuperado de <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=123460>

Machinea, J. y Vera, C. (2006). Comercio, inversión directa y políticas productivas (Serie Informes y Estudios Especiales, 16). Santiago de Chile: CEPAL.

MINCOMERCIO, Industria y Turismo, República de Colombia. (2018) Estadísticas de comercio exterior de Colombia.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú. (2005). Preguntas y respuestas sobre el TLC Perú-Estados Unidos.

Ministerio de Comunicación de Bolivia. (2017). Tras ocho años de la suspensión del ATPDEA, el valor de las exportaciones a Estados Unidos aumentó significativamente, La Paz, Nota de prensa del 29 de junio. Recuperado de <http://enlace.comunicacion.gob.bo/index.php/2017/06/29/tras-ochos-años-de-la-suspension-del-atpdea-el-valor-de-las-exportaciones-a-estados-unidos-aumento-significativamente/>

Ruiz Caro, A. (2006a). Riesgos del TLC Perú-Estados Unidos. Lima: Oxfam Internacional.

Ruiz Caro, A. (2006b). Los recursos naturales en los Tratados de Libre Comercio, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 92, Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6288/S055371_es.pdf?sequence=1&isAllowed=

Sistema de Información Alternativo. (2017). Análisis informe de la Contraloría: “Balance de los TLC con Estados Unidos y la Unión Europea, Informe SIA 44, Bogotá. Recuperado de <https://www.google.com.pe/search?q=informe+sia+44+observatorio+tlc&oq=informe+sia+44+observatorio+tlc&aqs=chrome..69i57j11438j0j8&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

Tello, C. (18 de mayo de 2018), ADEX: Estos factores afectaron a las exportaciones del sector textil en los últimos años Gestión. Lima. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/adex-factores-afectaron-exportaciones-sector-textil-ultimos-años-233896>