

Impactos de los acuerdos megarregionales en América latina

Lic. Sofía Scasserra¹

Siglas y acrónimos

OMC: Organización Mundial de Comercio

PYMES: Pequeñas y Medianas Empresas

TLC: Tratado de Libre Comercio

TBI: Tratado Bilateral de Inversión

TISA: Acuerdo Mundial de Comercio de Servicios

TPP: Acuerdo de Asociación Transpacífica

CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

INTI: Instituto Nacional de Tecnología Industrial

CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Introducción

Con la parálisis de la Ronda de Doha en el marco de la OMC surgieron en las últimas décadas una multiplicidad de acuerdos de libre comercio y tratados bilaterales de inversiones que la literatura comenzó a denominar el “spaguetti bowl”. Estos acuerdos eran instancias bilaterales impulsadas por países con fuerte impronta hacia la liberalización comercial a fin de poder seguir abriendo las fronteras nacionales al comercio sin necesidad de esperar definiciones en el plano multilateral.

La multiplicidad de acuerdos existentes generó un complejo entramado de normas comerciales difíciles de comprender y asimilar por parte de muchos de los actores económicos, sobre todo las PYMES, generando impactos negativos en la diversificación de su cartera exportadora. En efecto, los estándares aduaneros y sanitarios son múltiples y resulta oneroso para una empresa pequeña intentar complacer varios de dichos requisitos para poder ingresar a diversos mercados. A su vez las reglas de origen comenzaron a ampliarse al firmar acuerdos, generando

¹ Economista. Master en Relaciones Internacionales por FLACSO - Universidad de San Andrés. Master en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad de Barcelona. Asesora en Temas Económicos y de Comercio Internacional de la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Federación Argentina de Empleados de Comercio. Docente e Investigadora del Instituto del Mundo del Trabajo “Julio Godio” - Universidad Nacional de Tres de Febrero.

externalidades negativas para los productores poco competitivos de los países en vías de desarrollo.

Estos motivos de carácter operativo y práctico fueron los argumentos fundamentales para darle vida a los acuerdos megaregionales.

Pero existen otros argumentos que impulsaron la agenda y motivaron a empresas como Walmart y DHL a ser los principales iniciadores de la movida mega-comercial: la necesidad de meter temas nuevos en la OMC como compras públicas, propiedad intelectual, transparencia, sistemas de solución de controversias, trato diferencial para economías en desarrollo, entre otros. Temas que estaban estancados en el plano multilateral producto de que la Ronda de Doha sigue abierta y existe un compromiso de no negociar éstos hasta no concluir la “ronda de desarrollo”, cuya agenda tan controversial parece imposible de negociar.

En este marco es que se centra este trabajo. Estos temas que se quieren incluir en la agenda afectan indirectamente al comercio pero son centrales para la soberanía de los Estados y la estructura económica de los países. La mayoría constituyen anclajes a la normativa nacional no permitiendo a la legislación evolucionar conforme la sociedad va mutando a lo largo del tiempo.

Por este motivo es que nos proponemos analizar las consecuencias de los acuerdos megaregionales en América latina a fin de comprender los alcances tanto a nivel económico como político.

Las ventajas comparativas naturales y el libre comercio

Existe un claro consenso entre los economistas de que si un país se especializa en aquella cosa que hace más eficientemente (o sea, que tiene ventaja comparativa) todos ganamos. Esta teoría viene siendo comprobada y cuestionada desde que David Ricardo la sistematizó.

La teoría indica que una economía que tiene ventaja en un producto, por decir, queso, podría producir y especializarse en dicho producto y venderlo al resto del mundo a cambio de otros bienes y servicios de consumo. Esto generaría mayor riqueza en la economía en su conjunto, mejorando el bienestar de todos los agentes económicos, tanto los nacionales como los extranjeros, ya que el resto del mundo se beneficiaría con precios más baratos al comprar mi queso, vis a vis el queso que producen otras economías menos competitivas (y por ende más caras)².

² Krugman y Obstfeld. “*Economía Internacional. Teoría y Política*”. McGraw Hill. Madrid 1994. Capítulo 2 “Productividad del trabajo y ventaja comparativa”

Análisis más profundos de esta teoría demuestran que existen impactos sectoriales que pueden generar malestar, sobre todo entre los trabajadores de industrias poco competitivas de mi economía y entre los tenedores de los factores de producción de las industrias de las cuales no tengo dichas ventajas.

Esto fue ampliamente analizado por el

Modelo de Factores específicos y el Modelo de Heckscher Ohlin, por mencionar algunos³.

Pero una cosa que nos hace ruido es el asumir que las ventajas comparativas son estáticas, y vienen dadas por la dotación inicial de recursos de una economía al momento de conformarse las fronteras. ¿Es esto cierto? Numerosas historias en el mundo demuestran lo contrario. Las ventajas comparativas pueden ser creadas por el hombre si existe una voluntad por parte del Estado y apoyo por parte de la sociedad para hacerlo. Si esto no fuera así, China seguiría produciendo arroz y ninguna cosa más. Inglaterra seguiría haciendo textiles como supo hacer en la Revolución Industrial, etc.

La economía muta. Es la ciencia de la destrucción creativa, como ha popularizado Shumpeter. Y en ese marco nuevas ventajas comparativas son creadas a diario. Dichas ventajas necesitan de emprendedores dispuestos a arriesgarse a probar nuevos desafíos, nuevas capacidades de la fuerza laboral, tecnología, investigación y un Estado que vele para que estos factores avancen de igual manera.

En este marco es que me quiero detener. Una mentalidad liberal argumentaría que en ese combo el Estado no es necesario, ya que los agentes se van a mover solos hacia mejorar la ventaja comparativa creada, ya que es lo más rentable, y por ende, lo más racional para hacer. Esto puede ser cierto en las economías desarrolladas, donde las capacidades de investigación y desarrollo tecnológico ya están dadas, las empresas tienen un amplio margen de capital para invertir y arriesgar y existe una sólida base de patentes exclusivas sobre las cuales investigar. No así en las economías en desarrollo. En Argentina los institutos tecnológicos del Estado como el INTA, el INTI, el CONICET, así como las Universidades Nacionales, juegan un rol fundamental en el desarrollo tecnológico de la Nación. No así las PYMES y las empresas privadas. Las capacidades profesionales que se desarrollan en estos institutos no son comparables con ningún desarrollo de índole privado de capital nacional. Esto es así, en gran medida porque existió una voluntad del Estado

La economía muta. Es la ciencia de la destrucción creativa y en ese marco nuevas ventajas son creadas a diario. Éstas necesitan de emprendedores, capacidades y el Estado que vele por ellas.

³ Krugman y Obstfeld. “Economía Internacional. Teoría y Política”. McGraw Hill. Madrid 1994. Capítulo 3 “Factores específicos y distribución de la renta”; capítulo 4: “Dotación de recursos y comercio: el modelo de Heckscher Ohlin”; capítulo 7 “Los movimientos internacionales de factores”

de querer desarrollar ventajas comparativas en otros sectores que no sean únicamente el agropecuario.

En resumen, las ventajas comparativas se pueden y deben desarrollar. En primer lugar para mejorar las existentes y no perderlas con el tiempo, y en segundo lugar para desarrollar nuevos mercados donde poder operar y diversificar las exportaciones de un país. No hay que asumir que se está predestinado por la dotación inicial de recursos que tuvo un país al momento de armar su estructura productiva.

Los acuerdos megarregionales y las ventajas comparativas

Cabe destacar que en el presente trabajo, cuando nos referimos a los acuerdos megarregionales, hacemos referencia a los dos que afectan a la región, o sea, el TISA y el TPP.

El TISA es un acuerdo de libre comercio de servicios que se negocia a nivel global por economías de los cinco continentes. Este acuerdo cubre el 66% del PIB global.

El TPP es acuerdo que está más orientado a la liberalización de productos industriales y esta siendo negociado por economías del área del pacífico de Asia y América. Este acuerdo cubre el 36.3 % del PBI global.

Un peligro de todo acuerdo de libre de comercio en general, y de éstos en particular, es que son vistos como puerta de entrada a un mayor comercio con otras economías (vender más) pero no se observan otros efectos, como la calidad de las exportaciones (vender mejor). En efecto, es cierto que los TLC llevan necesariamente a un aumento en las exportaciones de los productos y servicios de los cuales tenemos ventajas comparativas. Ahora bien, ¿qué sucede con la tecnologización de dichas ventajas? ¿qué sucede con el desarrollo de nuevas y mejores ventajas? ¿qué sucede con la integración en las cadenas globales de valor?

Los megarregionales obligan a una liberalización casi total de los sectores incluídos en el acuerdo y a una fuerte autorregulación del Estado a fin de paralizarlo por completo y no permitirle generar ningún tipo de normativa nueva que vaya en detrimento de las ganancias empresariales. Esto incluye tanto normal laborales, como cualquier medida u ordenanza que obligue a mayor control o a limitar inversiones no permitiendo acceso a los mercados.

La pregunta que suscita es: si tengo ventaja comparativa en el sector agropecuario, ¿Qué pasa con la tecnología que genera dicha ventaja comparativa? (a fin de poder vender mejor).

Lo que nunca se preguntan es de qué manera un TLC no refuerza nuestra ventaja comparativa de baja tenologización, limitándonos nuestra capacidad de poder mejorar la calidad exportable de nuestros productos y nuestra inserción en las cadenas globales de valor

Los acuerdos megarregionales obligan a liberalizar completamente el sector bancario y de telecomunicaciones y a no poner restricciones de ningún tipo en acceso a mercados. Es de esperar entonces que las empresas multinacionales vayan desmembrando la cadena global de valor de, digamos, la soja o el trigo, y dejen solamente la parte donde no tienen ventaja, a la economía local. Es decir, Argentina se va a volver un

mero cosechador y vendedor del producto final. La semilla se desarrolla en otro lado, la información y el procesamiento de datos se internacionaliza, la maquinaria se produce afuera, los agroquímicos se importan y desarrollan en el exterior, las finanzas se operan en bancos extranjeros localizados en otros lugares. Nuestra ventaja comparativa es únicamente en el factor intensivo de la economía local. O sea, la tierra. El resto de la cadena global de valor queda para el resto del mundo, limitando nuestra capacidad de vender mejor. Vendemos más, si, es cierto, pero no mejoramos lo que vendemos.

Así sucede con todos los productos y servicios de la economía. Los megarregionales no permiten a un Estado limitar el accionar de una empresa con el objetivo de acaparar parte de ese proceso productivo a fin de mejorar las ventajas comparativas existentes. Mucho menos desarrollar ventajas nuevas. El TPP llega incluso a querer aumentar la cantidad de años que una empresa posee una patente, limitando aún más la capacidad de desarrollo tecnológico local sobre la base de patentes existentes.

Las ventajas comparativas pasarían a ser estáticas, limitándose a las que tenemos gracias a la dotación inicial de recursos naturales. Toda nueva ventaja comparativa que se cree en el mundo pasaría a formar parte de la estructura económica de los países con mayor capacidad de inversión y que tengan un amplio desarrollo de patentes y de tecnología de la información.

Nuestra inserción en las cadenas globales de valor pasaría a ser tierra-eficiente, ya que es el único recurso de una economía que no puede moverse y por ende exportarse de manera directa. Si logramos tener más ingenieros, esto no significa que tengamos una ventaja comparativa per se, porque los ingenieros son fácilmente exportables al resto del mundo perdiendo la capacidad de desarrollo que éste podría traer para un producto o servicio determinado. Así se puede vislumbrar el objetivo máximo de dichos acuerdos: obtener recursos naturales de América Latina y mano de obra barata de Asia, obteniendo dos insumos que no son trasportables e introduciéndolos a las cadenas globales de valor de los países desarrollados. Esto es particularmente cierto en las economías con fuerte desarrollo de PYMES. A menudo se

argumenta que los TLCs insertan a las PYMES en las cadenas globales de valor. Esto es cierto, pero son utilizadas como una forma de terciarización y precarización del empleo, y como un afianzamiento de las ventajas comparativas de inferior tecnología, ya que las PYMES poseen una menor capacidad de desarrollar patentes nuevas en el mercado (y cuando logran hacerlo, son fácilmente vendibles a EMNS)

A lo largo de los años hemos visto esta visión de los TLC una y otra vez: el argumento siempre es que vamos a vender mas y por eso debemos suscribirlos. Lo que nunca se preguntan es de qué manera un TLC no refuerza nuestra ventaja comparativa de baja tenologización, limitándonos nuestra capacidad de poder mejorar la calidad exportable de nuestros productos y nuestra inserción en las cadenas globales de valor.

La soberanía cedida al corporativismo internacional

Un tema no menor en estos acuerdos es la hiper autoregulación del Estado. A menudo se escucha decir que el neoliberalismo tiene como pata fundamental la desregulación total de la economía. Esto es falso en extremo. En efecto, los tratados de libre comercio, los tratados bilaterales de inversiones y los Acuerdos Megarregionales conforman una batería de normas que los Estados se autoimponen a fin de ponerles un chaleco de fuerza a su accionar: nunca más podrán regular, tomar decisiones o ejercer algún tipo de política que las empresas consideren sea contraria a sus intereses. Es una autorregulación de una vez y para siempre (ya que los acuerdos como TISA y TPP no tienen cláusula de escape ni fecha de caducidad como sí lo tienen la mayoría de los TBI). Las únicas nuevas regulaciones que se permiten introducir son aquellas que favorezcan a las empresas.

El TISA, por ejemplo, clama en todos sus textos que desea la competencia por sobre todo y que por ende el Estado no debe dar preferencias de ningún tipo a nadie a fin de poder competir entre empresas sin privilegios, pero a la hora de analizar el caso de sectores específicos, como los servicios postales, que son fuertemente dominados por las empresas estatales por sus características de servicio público, argumentan que el Estado debe intervenir a fin de garantizar que las empresas puedan tener la misma tarifa que la del correo estatal y brindarle a las empresas los medios necesarios para sostener la tarifa en el tiempo, incluso si esto supone darles subsidios, cosa prohibida para las PYMES en todos los demás sectores.

El anexo de transparencia pone de manifiesto las intenciones explícitas de limitar la soberanía de las naciones, ya que se institucionaliza un mecanismo por el cual todas las nuevas normas, ordenanzas, decretos, o decisiones gubernamentales deben ser expuestas a las empresas 60 días antes de ser llevadas al congreso, consejo deliberante o ámbito de aprobación, a fin de que éstas puedan analizar si le son perjudiciales a sus ganancias y sugerirle al Estado que desista de su

decisión. En caso de no existir acuerdo, se pondrá un tribunal “imparcial” para determinar quién tiene la razón.

El capítulo de solución de controversias del TPP (el TISA al día de la fecha no sabemos si tiene uno, pero se presume que sí) constituye una herramienta poderosísima de las empresas multinacionales para limitar la soberanía estatal. El mismo instituye un tribunal como el CIADI, donde las empresas pueden demandar a los Estados nacionales (no así al revés) por cualquier causa que consideren les haya dañado sus ganancias. Casos concretos de experiencias pasadas sobre decisiones de estos tribunales hay muchas. Una que resonó bastante fue el caso de la empresa Veolia que en medio de la primavera árabe, demandó a Egipto por elevar el salario mínimo vital y móvil a \$0.5 centavos de dólar la hora⁴.

Muchos de los casos presentados ante el CIADI han concluido en indemnizaciones de miles de millones de dólares y, en algunos casos, marcha atrás con leyes

promulgadas por Estados soberanos. Tanto es así, que varios países se cuestionan ya si no salir de dicho sistema, que en los TBIs tiene cláusula de escape. Una vez ratificado el TPP, no habrá vuelta atrás en esta materia.

Ahora bien, ¿porqué afirmamos que el TPP cede la soberanía al corporativismo internacional y no al nacional también? Porque en el anexo dedicado a las PYMES, el TPP consagra al sistema de solución de controversias disponible sólo para las empresas multinacionales, excluyendo de toda posibilidad de utilización a las empresas más pequeñas. Cabe destacar que las economías latinoamericanas no poseen en general grandes empresas multinacionales, siendo muchas de ellas multilaterales. La gran mayoría de las empresas de la región son PYMES, cediendo el derecho de utilización de este tribunal pura y exclusivamente a las naciones más ricas y poderosas.

Ahora bien, ¿qué sucede si la legislación nacional o inclusive la Constitución no se adapta o es contraria a estos acuerdos? Existe una instancia final de revisión una vez que el acuerdo ha sido ratificado por el congreso y está listo para entrar en vigor: el proceso de certificación. Este es un sistema que contempla la ley norteamericana. El mismo determina que llegada esta instancia, el congreso norteamericano evaluará la legislación del país interesado y le dirá toda la normativa que debe modificar a fin de que sea acorde al tratado. Cabe destacar que estas modificaciones pueden requerir cambios en la Constitución Nacional “sugeridos” por el gobierno de los EEUU.

El TPP cede el derecho de utilización del tribunal de solución de controversias únicamente a los países desarrollados, excluyendo en gran medida a los países en vías de desarrollo y sus PYMES.

⁴ <https://icsid.worldbank.org/apps/icsidweb/cases/Pages/casedetail.aspx?caseno=ARB/12/15>

La visión social de la economía y los servicios públicos

Una característica demográfica fundamental de las economías latinoamericanas es la diferencia que existe entre las (pocas) grandes ciudades y las regiones más alejadas de los países. Diferencia en términos de infraestructura, nivel educativo, servicios de salud, calidad del empleo, etc.

Estas diferencias se acentúan en algunas economías, sobre todo las más extensas y menos pobladas: en efecto, el no constituir un mercado de interés hace que las empresas a menudo no quieran invertir en regiones de menor densidad demográfica, teniendo que el Estado o algún sistema cooperativista intermedio hacerse cargo de los servicios públicos fundamentales para la vida humana.

El TISA es un acuerdo que mercantiliza los servicios. Todos los servicios. Abre la puerta a la inversión privada y obliga al Estado a dar acceso a los mercados no permitiendo ningún tipo de sistema cerrado o solidario que bloquee la capacidad operativa de las empresas. Asimismo en todo el texto se ven afirmaciones de que “los servicios públicos no están incluidos en el presente tratado”, trayendo tranquilidad a quienes los negocian. Pero una simple mirada a la letra chica del acuerdo pone de manifiesto la trampa que esconde: la definición de servicio público. Para el TISA un servicio público es aquel que (a) no tiene competencia en el ámbito privado (excluyendo así a la salud, la educación, las telecomunicaciones, seguridad interna, etc) y; (b) no esté tarifado (excluyendo así los servicios de agua, luz, gas, transporte de pasajeros, etc). El único servicio público que cumple con la definición del TISA es el gasto militar y las fuerzas armadas, viendo así la clara intención de los países desarrollados de conservar la potestad de proteger sus fronteras.

Por ende, el TISA limita la capacidad de un Estado de brindar servicios públicos de calidad en regiones no rentables de la economía, cede los servicios al ámbito privado y utiliza la cláusula de trinquete, impidiendo que los mismos puedan volver a estatizarse en el futuro en caso de que las empresas privadas otorguen un servicio deficiente. Desprotege al ciudadano y los derechos humanos fundamentales.

Otra consecuencia es la de acceso a los mercados. Estos acuerdos exigen que no haya preferencias en compras públicas, o en ningún sistema que no permita a las empresas transnacionales ingresar a algún mercado cautivo. Argentina se caracteriza por haber sabido armar sistemas solidarios cerrados, sobre todo en el sector de la salud y la formación profesional en los sindicatos. Estos mercados deberán ser abiertos bajo TISA, no otorgando ningún privilegio especial para las instituciones gremiales, y compitiendo de igual a igual con las empresas que provengan del ámbito privado. Esta sistematización de la no preferencia limita también la capacidad de un Estado de incentivar la economía local en caso de recesión o de querer ayudar a un sector en particular a desarrollar una ventaja comparativa a través de las compras públicas orientadas con fines sociales.

Finalmente el sistema financiero es visto como un mero servicio de transferencia de dinero y datos y por ende debe ser completamente desregulado. Solo permiten intervenir en el mismo por motivos de estabilización de variables monetarias como el tipo de cambio o la inflación, pero no así con motivos sociales, como tasas preferenciales para determinados sectores o empresas, créditos hipotecarios subsidiados, préstamos a jubilados, etc. Es decir, deja de existir un sistema financiero con un objetivo social y de desarrollo económico. Otra cláusula asegura que no puede haber restricciones en los productos que se comercializan en este mercado, no pudiendo limitar los derivados financieros presentes ni cualquier otra nueva forma de apalancamiento de empresas que pueda existir en un futuro, permitiendo la propagación de crisis y burbujas financieras a través de las fronteras de manera rápida y sin manera de escudarse frente a estos movimientos económicos que tantas calamidades trajeron y traen en las economías. Bien sabemos de la peligrosidad de muchos de los productos financieros gracias la última crisis de las hipotecas subprime en el año 2008, crisis de la que el mundo aún no se ha podido recuperar.

Conclusiones

Existen claras diferencias entre las economías desarrolladas y las economías en desarrollo. La OMC, con todos sus defectos, ha sabido contemplar estas diferencias a fin de establecer reglas y trato diferenciado para las naciones según sus potencialidades y limitaciones. Estas diferencias no son tomadas en cuenta en los acuerdos como TISA y TPP donde todas las economías en su conjunto son tratadas como iguales, estableciendo las mismas reglas y estándares para todos. Incluso en algunos casos, otorgando beneficios directos y exclusivos a las economías más desarrolladas del planeta. Esto trae consecuencias nocivas evidentes para las naciones latinoamericanas, que no pueden aprovechar algunas de las ventajas de los acuerdos y si padecen muchos de sus efectos más nocivos.

Las diferencias estructurales en cuanto a ventajas comparativas, infraestructura, capacidad tecnológica, distribución demográfica, estructura empresarial y otras, dejan a la vista claras asimetrías en cuanto a los efectos que estos acuerdos comerciales tiene para la región.

La mayoría de los Estados están dispuestos a ingresar a la negociación sin haber leído los textos y sin poder ver la oferta de los demás miembros antes de hacer la suya. Esto se le requirió a Uruguay al querer ingresar de manera tardía al TISA. El verdadero, pero tramposo, argumento de que van a aumentar el comercio parece que todo lo puede a la hora de firmar un tratado sin haberlo siquiera leído con detenimiento y haberse preguntado qué impacto real tendrá sobre la economía.

La pregunta debería ser ¿a quién van a ir esas ganancias generadas? ¿Qué capacidad tiene el Estado para redistribuirlas? ¿Qué perspectiva a futuro ofrece el acuerdo? Estas preguntas

parecen encontrar respuestas ambiguas y bastante desalentadoras para un acuerdo que no tiene cláusula de escape en caso de no alcanzar las expectativas planteadas.

Finalmente, creemos que el debate acerca de estos acuerdos debe ser abordado con mayor seriedad y menos secretismo, dejando que los sectores interesados de la economía, así como especialistas de la materia, puedan opinar sobre los potenciales alcances antes de comprometer a una nación a una estructura económica y política de una vez y para siempre.