

## **INTEGRACIÓN ECONÓMICA: ABRIENDO PUERTAS EN EL ALCA Y EN OTROS FRENTEROS**

**Pierino Stucchi López Raygada\***

Nuestro país no tiene una política clara respecto a sus objetivos de integración económica. Nuestro actual gobierno oscila entre el deseo de liberalizar el flujo de comercio internacional con quien se nos ponga delante y el errático rechazo a las prácticas que no permiten que nuestros productos ingresen a los mercados de países desarrollados.

De un lado, nuestro presidente y sus ministros plantean, como una solución a los problemas económicos nacionales, la negociación y el establecimiento de diversas áreas de libre comercio, sea con todos los países de América (ALCA), con los Estados Unidos de Norteamérica, con MERCOSUR y/o con la Unión Europea. Sin embargo, el Perú es miembro de la Comunidad Andina desde hace buen tiempo, situación que al gobierno parece no merecerle atención alguna.

De otro lado, nuestro país participa de iniciativas acordes con nuestros intereses comerciales, tales como la esbozada en la Quinta Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), llevada a cabo en el mes de septiembre de 2003 en Cancún, donde el Perú -junto a países como Argentina, Brasil, India, China y Sudáfrica- planteó una posición de rechazo a las barreras comerciales que establecen los países desarrollados mediante obstáculos técnicos, requisitos pseudo sanitarios y fitosanitarios, y subvenciones agrícolas. Sin embargo, en este caso, como en otros, nuestra participación se vio truncada. Abandonamos este grupo, denominado G-21, porque, a decir de nuestro ministro de Comercio el abandono de este grupo era condición necesaria para mantener la posibilidad de negociar con Estados Unidos de Norteamérica el establecimiento de un área de libre comercio.

A nuestro juicio, la política exterior peruana se explica con mayor claridad bajo un análisis desarrollado desde la teoría de juegos y el efecto del «dilema del prisionero» que por un trazo claro de objetivos, especialmente en temas de política comercial. Nuestros gobernantes, ante la incertidumbre de un futuro incierto al lado de un bloque tercermundista, eligieron la certeza incierta de una

promesa de desarrollo económico sobre la base de un posible Tratado comercial con el país hegemónico. Asimismo, mantienen el rumbo hacia la suscripción del tratado ALCA en la etapa que denominan la «recta final».

### **1. ¿Qué es un área de libre comercio?**

La integración económica es un proceso que busca generar un mercado ampliado. Para la consecución de este objetivo se pueden establecer varias modalidades de integración, dependiendo de las características que se deseen para el mercado ampliado. Una modalidad de integración económica es el área de libre comercio.

Implica que dos o más países asuman compromisos, generalmente instrumentados a través de un tratado internacional, a fin de no imponer el cobro de aranceles o tributos similares a la importación de bienes que sean originarios de los otros países miembros de la misma área. La transacción de estos bienes se debe realizar sin restricciones ni discriminación, con toda libertad, como si fueran originarios de un mismo mercado nacional. La idea es generar un nuevo mercado integrado y ampliado.

Ejemplos de áreas de libre comercio son en la actualidad: a) el comercio de bienes entre Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y México (NAFTA – North American Free Trade Agreement); b) el comercio de bienes entre Argentina, Brasil Paraguay y Uruguay (MERCOSUR); y c) el comercio de bienes entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (Comunidad Andina).

Por lo general, la única restricción permitida al interior de un área de libre comercio es la exigencia al importador, en la aduana correspondiente, de probar mediante el «certificado de origen» emitido por la autoridad competente de otro país miembro del área, que el producto que se importa es realmente originario de éste. En algunos casos, la emisión de este «certificado de origen» es realizada por la administración pública de cada país miembro del área, y en otros casos por entes privados con atributos de fedatario, como es el caso de las cámaras de comercio.

De otro lado, en un área de libre comercio se contempla como posibilidad la imposición temporal y excepcional de algunas restricciones específicas al comercio, en tanto se sustenten en motivos de seguridad sanitaria y/o fitosanitaria. Los países

miembros del área desean poder siempre evitar el ingreso de productos que puedan dañar la salud de sus habitantes o esparcir plagas hacia su ganado o plantaciones. Asimismo, se permite a los países miembros del área impedir el ingreso de productos que no cumplan con estándares técnicos apropiados, con el fin de evitar que su población corra peligro, lo que será válido siempre que se imponga la prohibición de comercio interior a los productos nacionales similares.

## **2. Un área de libre comercio genera oportunidades, no capacidades ni oferta exportable**

Quienes consideran como una solución inmediata a los problemas económicos nacionales la negociación y el establecimiento de áreas de libre comercio, no han percibido que el libre comercio, en esencia, genera solamente oportunidades, y que éstas solamente pueden ser aprovechadas por quién se encuentra en capacidad de hacerlo, es decir por quién tiene oferta exportable.

Cada país miembro de un área de libre comercio logra que los otros miembros del área se comprometan a recibir sus productos sin cobro de aranceles, sin cobro de impuestos similares, sin restricciones y con un «tratamiento no menos favorable» que el otorgado a los productos similares nacionales del país miembro del área que recibe la importación (trato nacional). Esta libertad genera oportunidades, pero desafortunadamente no es suficiente para lograr beneficios que generen el desarrollo económico. Es necesario que además exista una capacidad materializada en un «algo que exportar», más allá de materias primas y productos exóticos.

Ese «algo que exportar» se denomina oferta exportable. Se define como el conjunto de productos que potencialmente pueden llegar a mercados exteriores con altas posibilidades de ser preferidos. Para determinar cuál es la oferta exportable de un país, se requiere desarrollar un análisis cualitativo y un análisis cuantitativo.

Mediante el análisis cualitativo se determina la existencia de productos que por sus cualidades son mejores en cuanto a calidad o precio a los demás de su género y especie que concurren en el mismo mercado ampliado, puesto que será con estos productos que habrá de competir por las preferencias del nuevo universo de consumidores.

El análisis cuantitativo se aplica a los productos que hayan sido determinados como competitivos luego del análisis cualitativo. En esta etapa se determina si la cantidad producida puede llegar a satisfacer de manera constante la cantidad que demandan los consumidores del mercado ampliado. Además, corresponde determinar si la cantidad producida puede satisfacer la demanda en la oportunidad en que ésta lo requiere.

Tan importante como celebrar un tratado para establecer un área de libre comercio con otro u otros países, es tener certeza de que la oferta exportable nacional generará un intercambio beneficioso para nuestro país. Pues, de hecho, la oferta exportable de otro país podría dañar o herir de muerte a nuestra industria nacional.

### **3. Abriendo la puerta. Algunas buenas razones y algunos riesgos**

Celebrar un tratado para establecer un área de libre comercio es como abrir una puerta. Quien desea abrir una puerta debe saber si al hacerlo podrá salir a vender o solamente va a dejar entrar a los vendedores.

Dejar entrar a los vendedores no es perjudicial. Por el contrario, es muy útil en algunos casos. Por ejemplo, si dejamos entrar vendedores para que vendan a nuestros consumidores productos más baratos y de mejor calidad que los que se producen localmente, o productos que en nuestro país no se producen. En estos casos, de hecho, el bienestar nacional de la población se ve incrementado.

Sin embargo, no podemos ignorar que los productores nacionales de productos de mayor precio o de menor calidad se verán perjudicados, pues dejarán de ser preferidos por los consumidores nacionales. Inevitablemente tendrán que cerrar sus fábricas y dedicarse a otra actividad. Por el beneficio de los consumidores se sacrifica el bienestar de algunos productores. No es justo que los consumidores paguen más por productos más caros o de menor calidad para con ello dar ganancias a industrias ineficientes. Con la apertura de comercio, el consumidor amplía su espectro de consumo y, en consecuencia, su bienestar.

Pero parece que el elemento que determina que los gobernantes de un país decidan asumir los compromisos que un área de libre comercio implica, es el deseo de salir a vender. Es decir, la «promesa de exportar más». Como dijimos antes, los otros países

miembros del área también nos abren sus puertas y ello permite la entrada de nuestros productos de mejor calidad y menor precio que los suyos, lo que genera la obtención de mejores ingresos para nuestras industrias y para nuestros trabajadores. Esto solamente será posible, como es obvio, en tanto exista en nuestro país ese «algo que exportar».

Resumiendo, los productores de bienes de los países que se integran económicamente se dividen en dos: los beneficiados y los perjudicados. Los beneficiados son aquellos que en el ámbito del mercado integrado son los más competitivos, pues logran una mayor cantidad de posibles consumidores. Los perjudicados son, por el contrario, aquellos que en el ámbito del mercado integrado no son los más competitivos, porque se ven desplazados y salen del mercado.

Naturalmente, toda integración económica implica un riesgo para las industrias nacionales; por ello, en general los productores la rechazan para no verse sometidos a una competencia que, si bien les ofrece oportunidades, podría hacerles perder todo. Por esta misma razón los trabajadores de las industrias productoras también se ven motivados a participar en movimientos en contra de la liberalización comercial.

#### **4. El ALCA para el Perú**

Actualmente se encuentra en negociaciones la suscripción de un tratado que establecería un mercado ampliado conformado por la mayoría de los países de Sudamérica, Centroamérica y Norteamérica.<sup>1</sup> En general, los países latinoamericanos, y no solamente el Perú, nos encontramos frente a un enorme reto. Los países norteamericanos poseen una mayor productividad comparativa, lo que de inicio permite presumir que poseerían una mayor oferta exportable pues su enorme producción les permitiría respaldar cuantitativamente sus productos, cualitativamente más competitivos. Así lo muestra el siguiente cuadro:

---

<sup>1</sup> Actualmente, se encuentran negociando el futuro tratado del ALCA los siguientes países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Es pertinente precisar que Cuba ha sido excluida de las negociaciones por diversas razones sobre las que no corresponde abundar en este artículo. Sin embargo, cabe señalar que esta exclusión es parte de diversas estrategias que se han orquestado para aislarla y dificultar su relación con su entorno regional, aduciendo que su forma de gobierno y su modelo de desarrollo económico no corresponden al predominante y deseado para el continente.

## Cuadro: Envergadura Económica y Poblacional de los Países de América

<b>AMÉRICA</b>					
<b>País</b>	<b>PBI (millones US\$)</b>	<b>% PBI de ALCA</b>	<b>Población</b>	<b>% Pob de ALCA</b>	<b>Ingreso p/cap (US\$)</b>
Antigua y Barbuda	647	0.005	68890	0.008	9390
Argentina	154100	1.231	37900000	4.535	4060
Bahamas	3800	0.030	314000	0.038	12 940
Barbados	2600	0.021	269400	0.032	9750
Belice	750.3	0.006	253300	0.030	2960
Bolivia	7900	0.063	8700000	1.041	900
Brasil	497400	3.972	174500000	20.881	2850
Canadá	700500	5.594	31400000	3.757	22300
Chile	66300	0.529	15600000	1.867	4260
Colombia	80100	0.640	43700000	5.229	1830
Costa Rica	16200	0.129	3900000	0.467	4100
Dominica	228.3	0.002	71800	0.009	3180
Ecuador	20600	0.164	13100000	1.568	1635
El Salvador	13500	0.108	6500000	0.778	2080
Estados Unidos	10100000	80.650	288400000	34.510	35060
Grenada	356.4	0.003	101700	0.012	3500
Guatemala	20900	0.167	12000000	1.436	1750
Guyana	651.1	0.005	772000	0.092	840
Haití	3700	0.030	8300000	0.993	440
Honduras	6200	0.050	6800000	0.814	920
Jamaica	7400	0.059	2600000	0.311	2820
México	596700	4.765	100900000	12.074	5910
Nicaragua	1800	0.014	5300000	0.634	370
Panamá	11800	0.094	2900000	0.347	4020
Paraguay	6400	0.051	5500000	0.658	1170
<b>Perú</b>	<b>54700</b>	<b>0.437</b>	<b>26700000</b>	<b>3.195</b>	<b>2050</b>
República Dominicana	20000	0.160	8600000	1.029	2320
San Kitts y Nevis	293.1	0.002	45980	0.006	6370
San Vicente y las Granadinas	328.7	0.003	116700	0.014	2820
Santa Lucía	608.6	0.005	158500	0.019	3840
Surinam	828.2	0.007	422600	0.051	1960
Trinidad y Tobago	8600	0.069	1300000	0.156	6490
Uruguay	14800	0.118	3400000	0.407	4370
Venezuela	102600	0.819	25100000	3.003	4090
<b>TOTAL</b>	<b>12523291.7</b>	<b>100.000</b>	<b>835694870</b>	<b>100.000</b>	

Cuadro elaborado con cifras tomadas del Banco Mundial

(World Development Indicators database, August 2003)

El posible establecimiento del ALCA ha despertado la atención mundial, pues constituiría un mercado integrado de gran perspectiva y potencial que contaría con más de ochocientos millones de habitantes y con un producto bruto interno (PBI)<sup>2</sup> de

<sup>2</sup> El producto bruto interno (PBI) de un país se mide sumando el valor de los bienes y servicios finales producidos por su economía en un determinado periodo. Convencionalmente, su cálculo es anual. Cabe anotar que los considerados bienes y servicios finales son aquellos adquiridos por su destinatario final y no son en lo sucesivo parte de una cadena productiva o comercial. De otro lado, los

más de doce trillones de dólares norteamericanos (doce millones de millones).<sup>3</sup>

Los tres países que conforman el NAFTA: Canadá (5.5%), Estados Unidos de Norteamérica (80.6%) y México (4.7%) generan el 91% del PBI de América, contando tan solo con el 50.33% de su población.

Ante estas cifras, cabe preguntarnos y preguntar a nuestros gobernantes si ese «algo que vender» de nuestro país y de otros países de la región conforma una sólida oferta exportable o se verá reducido ante la competencia en el mercado ampliado americano.

Según el cuadro anterior, una apreciación cuantitativa sobre el Perú, por ejemplo, nos revela que nuestra producción bruta no supera el 0.5% de la producción total de América. Por ello, antes de proseguir con vehemencia las negociaciones en esta «recta final», cabe meditar si algunos de los productos que se producen en nuestro país podrían vencer cualitativamente en el cotejo que los consumidores del mercado ampliado realicen. Adicionalmente, si algunos productos vencen cualitativamente, cabe preguntar si nuestro país cuenta con la capacidad instalada para producir la cantidad suficiente de tales productos para satisfacer la cantidad demandada, en la oportunidad en que el consumidor del mercado ampliado lo requiera.

Si nuestro país no asume y desarrolla una estrategia para revertir la baja productividad de nuestra población, que representando el 3.1% de la población de América ni siquiera produce el medio por ciento de su producción, difícilmente podrá lograr beneficios con el solo otorgamiento de libertad de comercio. Recordemos que la libertad genera oportunidades, no capacidades.

Además, para complicar el panorama, cabe recordar que muchos de nuestros consumidores laboran como trabajadores en industrias productivas. Si pierden su trabajo y no encuentran otro, dejarán de consumir y perderán cualquier sensación de bienestar.

---

considerados bienes y servicios intermedios se utilizan para producir bienes o servicios finales, por lo que no son objeto del cálculo del PBI. En el Cuadro que hemos presentado sobre las economías de América, el producto bruto interno (PBI) responde al cálculo realizado por el Banco Mundial denominado: GNI (Atlas method).

<sup>3</sup> Cálculo realizado con cifras tomadas del Banco Mundial (*World Development Indicators database*, agosto del 2003)

Pero no todo es terror. De otro lado, la teoría económica liberal permite pensar que algunas inversiones serán dirigidas hacia países latinoamericanos como el nuestro, pues de hecho tenemos algunas ventajas comparativas tales como menores costos de mano de obra. Aquí se abre una nueva competencia, pero entre Estados, para lograr ser uno de los países latinoamericanos elegidos como receptores de inversión extranjera directa.

Además, cabe considerar que cuando se integran países de mayor desarrollo relativo a otros de menor desarrollo relativo, se produce en algunos casos un efecto de «arrastre de desarrollo» como el que ha beneficiado a México luego del establecimiento del NAFTA. Cabe preguntarse, sin embargo, si este efecto alcanzará a todos o sólo a algunos países latinoamericanos.

## **5. ¿Qué no sería el ALCA?**

Es necesario ubicar en su exacta dimensión las pretensiones del ALCA. Además de negociarse el establecimiento de un área de libre comercio, según lo que apreciamos de los borradores del texto en negociación,<sup>4</sup> aparece también el esbozo de compromisos para la liberalización del comercio de servicios y para la circulación de capitales. Sin embargo, no se encuentra en negociación ninguna facilitación del tránsito y establecimiento de personas que constituyen la fuerza laboral, el cuarto factor de producción.

Esto revela que la búsqueda de una apertura de fronteras entre los países americanos mantendría filtros para el ingreso y la contratación de trabajadores. Desde un punto de vista estrictamente liberal, un mercado ampliado únicamente sobre tres factores de producción genera una competencia asimétrica e imperfecta. Nos encontraríamos frente a un liberalismo selectivo. La integración económica en América no se plantea desde un esquema unificador al estilo europeo.

Apreciando las cifras de distribución productiva en el ámbito de la región, resulta evidente que algunos países americanos tenemos más consumidores y trabajadores desempleados que producción, y otros una capacidad productiva que desea ser dirigida a nuevos mercados para mantener a sus trabajadores empleados.

## **6. Otras negociaciones y tratados**

---

<sup>4</sup> Estos borradores pueden ser consultados en el sitio web oficial de las negociaciones ALCA: <http://www.ftaa-alca.org/>



a) Con Estados Unidos de Norteamérica

En este caso lo cierto es que hasta el momento no hay negociación oficial alguna, a pesar de que nuestro ministro de Comercio a cada momento insiste en que pronto tendremos buenas nuevas. Lo más probable es que si algo sucede en el futuro, luego de una pseudo negociación, se suscriba un «tratado de adhesión» con el país del norte. Elegimos este término pues difícilmente existirían términos negociables que Estados Unidos de Norteamérica pueda ceder para el Perú, distintos a la base del tratado que celebró con Chile para establecer un área de libre comercio.

Se podría esperar algunas modificaciones y concesiones mínimas a fin de ajustar el modelo del tratado antes referido a nuestro particular caso. Sin embargo, es difícil esperar grandes cambios.

b) Con MERCOSUR

En este caso existe un tratado celebrado recientemente como el primer paso para establecer, en el plazo máximo de quince años, un área de libre comercio entre el Perú y los países del MERCOSUR, salvo por algunas partidas referidas al azúcar y sus derivados, y algunas exclusiones en el sector agropecuario.

Entre Perú, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se establecería una libre circulación de productos originarios de sus territorios, sin cobro de aranceles, sin cobro de impuestos similares, sin restricciones y con un «tratamiento no menos favorable» que el otorgado a los productos similares nacionales del país que recibe la importación. A pesar de algunas diferencias relativas importantes en cuanto a las dimensiones económicas de estos países, parece que su desarrollo es más equiparable, lo que permitiría una competencia de oferta exportable que genere beneficios para todos.

c) Con la Unión Europea

En este caso no existe negociación ni promesa para establecer un área de libre comercio. Hay mucho interés de nuestros actuales gobernantes y declaraciones de buenos deseos por parte de algunos gobernantes de países de la Unión Europea, tales como los jefes de Gobierno de España y Alemania. Sin embargo, esto no es suficiente para señalar que próximamente se iniciarían algunas negociaciones.

d) Con la Comunidad Andina

En la actualidad, el proceso de integración andino es un área de libre comercio de la que el Perú participa casi en la totalidad del conjunto de bienes que se pueden comerciar. Este esquema de integración se encuentra en el intento de consolidar una unión aduanera, es decir busca establecer la aplicación de un mismo nivel arancelario a los productos que se importan desde el exterior de la unión a cada país miembro de ésta. Al lograr su objetivo, la Comunidad Andina conformaría una frontera comercial única que se proyectaría hacia el exterior.

Asimismo, como meta para el año 2005, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela desean conformar un mercado común al estilo de la Unión Europea, lo que implicaría la existencia de cuatro libertades entre los países andinos: a) libertad de circulación de bienes –que debe estar sustentada en una unión aduanera consolidada–; b) libertad de circulación de servicios; c) libertad de circulación de capitales; y d) libertad de circulación de personas. De este modo, se eliminaría toda discriminación, gravamen y restricción al libre flujo de estos factores, como si fuera un único mercado nacional.

Cabe destacar que como parte de los obstáculos que habrán de superar los países miembros de la Comunidad Andina para la consecución de sus intensos compromisos de integración, se encuentran la severa crisis económica que afecta a la región y las intensas y particulares inestabilidades políticas de cada uno, que de vez en cuando impiden que un presidente culmine el periodo para el que fue elegido.

## **7. El reto de superar las barreras invisibles en la integración económica**

La integración económica, como dijimos antes, genera oportunidades que se pueden aprovechar siempre y cuando el país que participa de ellas tenga capacidades suficientes que le permitan acceder a los beneficios de colocar sus productos en el mercado ampliado. Sin embargo, en algunos casos existen barreras invisibles contra las que se debe luchar.

Las barreras invisibles son las subvenciones que otro país que participa de una misma área de libre comercio otorga a sus productos nacionales. Las subvenciones, también llamados subsidios, son pagos, directos o indirectos, transferencias de dinero, o no cobro de tributos que en situaciones normales se

recaudarían, en beneficio de productores bajo la jurisdicción del país que las otorga.

Las subvenciones que otorgan los países desarrollados, especialmente las que benefician a los productores agrícolas, impiden que los productos agrícolas y agroindustriales de los países en desarrollo conformen una oferta exportable que penetre los mercados de los países desarrollados. Sencillamente, las subvenciones generan una «competitividad artificial» en sus productos.

El reto aquí es lograr que las subvenciones desaparezcan. Sin embargo, es difícil conseguir que los países desarrollados, que son poderosos, acepten dejar de lado la ayuda a sus productores. A pesar de esto, es un imperativo dar los primeros pasos para defender el «derecho de consolidar una oferta exportable» que tienen los países en desarrollo. Por esto resulta inconveniente y errático el retiro de nuestro país de iniciativas tales como la planteada por el denominado G-21.

## **8. No hay conclusiones**

Siendo consecuente con lo planteado hasta ahora, no podemos adelantar conclusiones. Nuestro país se enfrenta a riesgos y a oportunidades. Nuestro éxito depende de que sepamos capitalizar nuestras fortalezas y minimizar nuestras debilidades. No podemos caer en la trampa de entrar en «rectas finales». Nadie nos debe apurar.

Sin embargo, en el caso de que decidamos participar de manera creciente del libre comercio con otros países, situación que también puede ser muy positiva, no debemos olvidar que nuestro éxito depende de la consolidación de nuestra oferta exportable y de la eliminación de las barreras invisibles.

-----

(\*) Abogado. Profesor de Derecho de Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC)