

**REUNIÓN NACIONAL PREPARATORIA DE CONSUMIDORES**  
**CLICAC – FUNDECU – IPADECU – UNCUREPA**  
Panamá, 12 de Noviembre de 2002

***Libre Comercio y Bienestar de los Consumidores: Posibilidades del ALCA***  
**CLICAC**

**1) Apertura Comercial e Intereses de los Consumidores**

Generalmente se señala que el objetivo básico en la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre dos o más países, o bloques de países como sería el caso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), es el de conseguir un mayor mercado para las exportaciones de cada uno de los países involucrados. Si se analiza esto con un poco más de profundidad se tiene que reconocer sin ambages que si bien una consecuencia de los TLC's pueden ser el aumento y/o diversificación de la oferta exportable debido a que se mejoran las condiciones de entrada de los productos de un país en el mercado del otro país, también le debe ocurrir algo similar a las importaciones de éste. De esta forma se puede argumentar que con un TLC no solamente se promueven las exportaciones dirigidas hacia un mercado específico, sino que adicionalmente se promueven las importaciones procedentes de un origen determinado (los otros 33 países en el caso del ALCA), aunque ninguno de estas dos situaciones deberían considerarse como objetivos en sí mismos.

Para los economistas, a diferencia de los mercantilistas del siglo XVIII y los de ahora, la razón de ser de las exportaciones no es aumentar *per se* las divisas de un país, sino procurar la obtención de los recursos que permitan financiar la importación de bienes o servicios. Si aceptamos que el problema económico básico de cualquier sociedad es que sus necesidades son infinitamente crecientes mientras que los recursos con los cuales pueden atenderse estas necesidades son más bien escasos, y aceptamos también que las necesidades se satisfacen con recursos reales (bienes o servicios), es dable entender que, las exportaciones, específicamente las de bienes, significan una disminución de la oferta nacional de bienes susceptible de ser destinada al consumo o inversión de la población, y así satisfacer las necesidades de la sociedad. Por lo tanto, no puede ser un objetivo en sí disminuir la cantidad de bienes disponibles para la población. El asunto empieza a tener sentido cuando a partir de los ingresos de divisas que proveen las exportaciones se pueden adquirir importaciones que complementan a la oferta local de bienes y servicios.

De forma similar, la reducción de aranceles que se plantee en un TLC, en el marco de un esquema multilateral como pueden ser las Rondas de Negociaciones Multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o la iniciativa del ALCA que es la que nos interesa en esta oportunidad, no tienen como objetivo en sí fomentar las importaciones, favorecer a los productores extranjeros en desmedro de los nacionales o alentar un sesgo en el consumo hacia bienes importados. El objetivo real es múltiple. Por un lado, se toma en cuenta al consumidor, que generalmente es un agente poco organizado y que en consecuencia no puede hacer oír y mucho menos valer lo que son sus intereses (la *voz* en el sentido que le diera Albert Hirschmann –1984: 276 y ss.), al aumentar la cantidad, variedad, calidad y accesibilidad de los productos en

el mercado frente a lo que normalmente se tenía; mientras que por el otro lado se pueden abaratar los costos de producción de empresas nacionales que utilicen insumos importados dentro de sus procesos de producción, lo que les puede hacer más competitivas en el mercado nacional y darle mayores opciones de participar exitosamente en los mercados internacionales. Por último, está el objetivo de generar una mayor competencia entre el producto importado y el nacional, y entre los propios productos nacionales, que produzca como resultados una mayor innovación, mejoramiento en la calidad y reducción en los precios al público consumidor.

Por supuesto que esta exposición a una mayor competencia tiene que hacerse de una forma racional e integral, internalizando la necesidad de algunos sectores productivos de adentrarse dentro de programas de reconversión industrial que les permitan competir en el futuro sin necesidad de la protección frívola del Estado, para lo cual hay que hacer mucho más que sencillamente reducir aranceles. Sin embargo, es la reducción de aranceles quizá el medio más efectivo para que los productores nacionales se dirijan al camino de la modernización en vez de apostar por el de la economía política de la política comercial (*lobby*), camino que en virtud de lo difuso de sus intereses se antoja como menos viable para los consumidores, inclusive los organizados.

Es así como el libre comercio, en el sentido más amplio del término, esto es, la ausencia de distorsiones<sup>1</sup> en los mecanismos de mercado producen una convergencia en los poderes de negociación entre consumidores y oferentes que tiende a generar los resultados más eficientes, en términos tanto de cantidades como de precios transados, dada la distribución de ingresos previamente existente.

Esto implica, en otras palabras, que la brecha entre resultados eficientes y aquellos que puedan considerarse socialmente “justos” o equitativos, está en proporción directa a la forma en que históricamente han quedado distribuidos los recursos entre la población de un país, por lo que su adecuación a lo que pudiera llamarse un renovado “contrato social” debería darse a través de políticas redistributivas como las fiscales (impositivas, orientación del gasto social, etc.), de renta (fijación de salarios mínimos) y, quizás, incluso a una nueva forma de participación política y a la existencia de mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*).

Lo anterior parece importante en términos que adecuemos la presente discusión a las posibilidades que tiene un conjunto de medidas e instrumentos, orientados a la promoción de un área de libre comercio en el continente americano, en la mejora objetiva del bienestar de los consumidores. Exigir que los resultados a lograr por este “Súper TLC” trasciendan a áreas que

---

<sup>1</sup> O en todo caso, la corrección de las denominadas fallas de mercado, donde podemos resaltar los problemas de información asimétrica entre productores y consumidores, o incluso la existencia de monopolios, mediante la aplicación de políticas de protección al consumidor (veracidad en la publicidad, metrología, información de precios y fechas de vencimiento, etc.) y políticas de competencia (persecución de cárteles, control de concentraciones económicas y abogacía de la competencia). Estas últimas son fervientemente defendidas incluso por quienes, como el Nóbel de Economía Joseph Stiglitz, critican la doble moral de los gobiernos de los países desarrollados que piden a los países en desarrollo que abran sus economías, pero les imposibilitan competir adecuadamente en el mercado de los países ricos en función de la aplicación de generosos subsidios agrícolas o la instauración de procesos tendientes a la imposición de derechos antidumping, lo que más allá de los resultados en el corto plazo, producen a mediano y largo plazo incentivos para que los países en desarrollo restrinjan involuntariamente sus exportaciones hacia esos mercados (ver Stiglitz, 2002: en especial el capítulo 6).

tienen que ver, por ejemplo, con derechos humanos, preservación y mejoramiento del medio ambiente y de los recursos naturales, y por esta vía de la salud en sí misma, aunque objetivos valiosos por definición, puede implicar una desnaturalización de la discusión que amenaza llevarnos a correr el riesgo de descartar un conjunto de acciones motivados por la no consecución de resultados que el escenario criticado no estaba en función de alcanzar.

Lo que se está planteando es que resulta necesario que se recurran a diferentes políticas públicas que permitan atender de manera idónea e integral los objetivos que cada Estado pueda plantearse, reconociendo el alcance parcial de muchas de ellas vistas individualmente. En este sentido, en las páginas que siguen se procurará identificar algunas posibilidades de actuación dentro de los Grupos de Negociación del ALCA, que puedan traducirse en el objetivo que los que estamos aquí perseguimos: mejorar el interés superior del consumidor.

## **2) Institucionalidad y Política de Comercio Exterior en Panamá**

Los esfuerzos de negociación que actualmente se desarrollan en el marco del ALCA están, para el caso de Panamá, insertos dentro de una política más genérica de comercio exterior, por lo que puede resultar útil que se revise, aunque sea brevemente, cómo está configurada la institucionalidad del comercio exterior en Panamá y si es adecuada para atender los intereses del los consumidores en Panamá.

- a. *Entidades del Sector Público:* La actual estrategia de comercio exterior que en lo fundamental sigue Panamá, y que pudiera resumirse como la búsqueda de espacios económicos ampliados mediante la negociación de TLC's, surge realmente desde la administración pasada cuando en mayo de 1996 se crea el Consejo de Comercio Exterior (CONCEX), entidad adscrita directamente a la Presidencia de la República<sup>2</sup>. Posteriormente, y en un esfuerzo de ordenar institucionalmente los diferentes esfuerzos que se realizaban en materia de comercio exterior se crea el Viceministerio de Comercio Exterior dentro del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), pasando el CONCEX a ser ahora la Dirección de Negociaciones Comerciales Internacionales (DINECI), mientras que las Direcciones de Promoción de Exportaciones y Atracción de Inversiones, y la Dirección de Servicios al Comercio Exterior asumen las funciones, personal y presupuesto que antes desempeñaban el ya desaparecido Instituto Panameño de Comercio Exterior (IPCE) y Pro-Panamá.
- b. *Acciones Específicas en Materia de Comercio Exterior:* Uno de los primeros elementos que tenían que ser cumplidos era el ingreso formal de Panamá a la OMC, hecho que se da a finales de 1997, y que se había convertido en un prerrequisito para abordar cualquier esfuerzo de negociación bilateral o regional. Ya a partir de 1997 Panamá avanza negociaciones con Chile, México, Centroamérica y realiza conversaciones exploratorias con la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur. Luego de algunos conflictos de

---

<sup>2</sup> Siguiendo de alguna manera la concepción del United States Trade Representative (USTR, Robert Zoellick en estos momentos), que al ubicarla como dependencia a las órdenes directas del Presidente de los Estados Unidos da una señal clara de la importancia que adquiere esta política, así como busca la mayor cooperación entre las diferentes instituciones que se involucran con temas comerciales.

interés que surgen de las negociaciones, y de cambios en la prioridades para Panamá se logra firmar con El Salvador en marzo del 2002 el primer TLC de nueva generación<sup>3</sup>, mientras prosiguen activamente negociaciones con el resto de los países centroamericanos y con México.

- c. *Espacio para el Planteamiento de los Intereses de los Consumidores*: La DINECI actúa como Secretaría Técnica de la Comisión de Negociaciones Comerciales Internacionales, que es una instancia que con carácter consultivo aglutina no sólo a las diferentes dependencias públicas relacionadas con el tema, sino también a los principales gremios del sector privado. En este sentido se encuentran representados las siguientes agrupaciones:
- a. Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE)
  - b. Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá
  - c. Sindicato de Industriales de Panamá (SIP)
  - d. Asociación de Usuarios de la Zona Libre de Colón (AU)
  - e. Unión Nacional de Productores Agropecuarios de Panamá (UNPAP)
  - f. Asociación Panameña de Exportadores (APEX)

Aunque en la práctica los consumidores no están representados dentro de esta instancia consultiva en materia de comercio exterior, es claro entender que en el peor de los casos, esto es, la determinación de aislar a determinados sectores productivos (v. gr. el agro) del proceso de apertura comercial creciente, significa mantener a los consumidores como un mercado cautivo<sup>4</sup> para los productores nacionales, con los riesgos que esto implica en términos de abasto

---

<sup>3</sup> En el sentido que no solamente abarca la gran mayoría del universo arancelario, sino que también se negocian acceso en servicios, inversiones, entrada temporal de personas de negocios y un más eficiente proceso de solución de controversias.

<sup>4</sup> El aumento en la protección a los productores nacionales ha sido algo característico de prácticamente todos los regímenes de fomento a la producción nacional que se remontan por lo menos al año 1917, pasando por importantes leyes (o decretos leyes) en 1950, 1957, 1971 hasta la muy conocida Ley 3 de 1986. En todos ellos una característica era la elevada protección arancelaria a los bienes finales a la vez que los insumos importados entraban con franquicias arancelarias. La otra característica distintiva era la regulación de precios a esos bienes protegidos. Esta mancuerna era casi obligante en la medida que ésta era una forma de combatir posibles “excesos” en los precios que cobrarán los productores a los consumidores de sus productos. Era un remedio, es cierto, pero hubiera sido más acertado no crear ese entorno distorsionado que a la postre se traducía en una ausencia de competencia entre los distintos productores nacionales. Incluso quienes se oponen al mercado, por pensar aún que la planificación centralizada puede hacer un mejor trabajo, o porque el mercado carece de valores éticos como el de la solidaridad, reconocen que los mercados ofrecen sus mejores resultados posibles cuando en ellos se da una competencia plena entre los distintos agentes económicos. La forma más clara de ausencia de competencia se da en la fijación acordada (colusión) de los precios de venta. Ya hace más de doscientos años Adam Smith escribió que “Rara vez suelen juntarse las gentes ocupadas en la misma profesión u oficio, aunque sólo sea para distraerse o divertirse, sin que la conversación gire en torno a alguna conspiración contra el público o alguna maquinación para elevar los precios” (ver Smith, 1997: 125). Es necesario que la política pública promueva el mayor comportamiento independiente que sea posible entre los productores. Sin embargo, en el caso de la regulación de precios, estas reuniones (mecanismos para la toma de decisiones en conjunto) a las que se refería Smith resultan de hecho innecesarias, pero no porque no puedan ponerse de acuerdo sobre cómo maximizar sus ganancias, sino porque el Estado ya les ha hecho parte del trabajo al establecer el precio máximo al que todos deben vender. La regulación de precios facilita la colusión, aunque ésta sea indirecta, entre los productores, atenta contra la competencia y permite, en consecuencia una transferencia de ingreso de los consumidores (en su enorme mayoría trabajadores asalariados) a los productores. Es, al final de cuentas, una política regresiva.

suficiente, precios competitivos y calidad superior de los bienes nacionales frente a las posibilidades que representarían las importaciones como bienes que complementan la oferta nacional. Por su parte, en el mejor de los casos veríamos a los consumidores beneficiados por una mayor posibilidad de escoger en el mercado aquellos productos que se ajusten en mejor manera a sus preferencias o posibilidades.

En todo caso, lo que se quiere señalar aquí es la existencia de un mecanismo institucional que tiene las posibilidades de internalizar directamente los intereses de los consumidores, en vez de dejarlos expuestos a su convergencia no siempre garantizada con intereses de otros agentes económicos. En el ALCA es probable que este tipo de iniciativas también se puedan potenciar.

### **3) La Tribuna Potencial para los Consumidores Organizados en el ALCA: El Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil**

En marzo de 1998, los Ministros Responsables de Comercio del Hemisferio, en su reunión de San José de Costa Rica, afirmaron su adhesión al principio de transparencia en el proceso negociador del ALCA, para lo cual decidieron reconocer y recibir con agrado los intereses e inquietudes expresadas por los diferentes sectores de la sociedad en relación con el mismo, estableciendo en consecuencia el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil, a fin de que reciba los aportes de ésta, los analice y presente la gama de puntos de vista para su consideración.

En Buenos Aires, los Ministros reafirmaron una vez más su compromiso con el principio de transparencia del proceso ALCA y reconocieron de nuevo la necesidad de una participación creciente entre los distintos sectores de la sociedad civil en esta iniciativa hemisférica. En tal sentido, instruyeron al Comité desarrollar un listado de opciones para la consideración del Consejo de Negociaciones Comerciales (CNC), en el cual se propicie un proceso de comunicación creciente y sostenible con la sociedad civil, dentro de la que evidentemente se encuentran los consumidores.

No obstante las potencialidades que implica este mecanismo, una dificultad práctica consiste en la existencia de diferencias muy profundas en las posiciones de distintos miembros de la Sociedad Civil. Así, por ejemplo, el rango de propuestas en materia del Grupo de Negociación de Acceso a Mercados expresa desde el apoyo a una liberalización profunda de las transacciones comerciales hasta la oposición a la creación de la Zona de Libre de Comercio.

Se reconoce, adicionalmente, que en la práctica de al menos varios Grupos de Negociación, los aportes de la Sociedad Civil no han sido realmente discutidos ya que la dinámica de las reuniones consiste en que se abre un espacio para que las distintas delegaciones reaccionen a los diferentes aportes. La falta de reacción produce en consecuencia incertidumbre de hasta dónde dichos aportes están siendo adecuadamente valorados, ya que los distintos proponentes no llegan a conocer si sus propuestas están siendo vistos favorablemente o no por los Grupos de Negociación, o si hay un horizonte temporal para que éstas sean discutidas. Al final del camino, el ejercicio puede provocar, si es que no le está causando ya, una decepción por parte de la Sociedad Civil que entiende que es de escaso valor seguir “aportando” a instancias que

sencillamente tienen otras prioridades, tales como avanzar en la negociación de un texto con la menor cantidad posible de corchetes, por lo que se estaría al borde de provocar una ruptura con esta Sociedad Civil, a pesar de las declaraciones de los Ministros Responsables del Comercio Hemisférico que más bien intentar buscar vías de avenimiento entre el esfuerzo “oficial” de la negociación y su legitimación ante la Sociedad Civil.

Es necesario trascender de los ya reiterados llamados a que el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil formule recomendaciones en la próxima reunión del CNC con relación a las opciones para mantener y mejorar la participación del público en la implementación del ALCA, incluyendo la posibilidad de establecer un mecanismo permanente.

Una forma en que la Sociedad Civil pueda no solamente opinar, sino también conocer cómo están siendo evaluadas sus opiniones a lo interno de cada Grupo de Negociación es que el CNC establezca la obligatoriedad de cada instancia negociadora del ALCA de reaccionar<sup>5</sup> formal y explícitamente sobre los aportes hechos sobre la Sociedad Civil, al menos sobre los que haya podido hacer recientemente, reconociendo la carga adicional de trabajo que esto representa para Grupo de Negociación. Esto merece, en toda caso, una evaluación más profunda.

#### **4) La Importancia Especial del Grupo de Negociación de Política de Competencia para los Consumidores**

Además de la reducción de aranceles, en el marco de los TLC's o de iniciativas de integración comercial más amplias como el ALCA, se plantean algunas posibilidades que mejoran el entorno competitivo de los socios comerciales comprometidos con ese esfuerzo y éste consiste en la negociación de una normativa sobre política de competencia que permitiría, por ejemplo, combatir prácticas monopolísticas originadas en un país pero que tienen efectos sobre otros mercados. Ya hay antecedentes internacionales sobre fijación de precios y distribución de mercados en mercados tan sensitivos como el de las vitaminas y medicamentos, además de algunos productos químicos que son elaborados por sólo un puñado de empresas en el mundo.

En la medida que la dinámica de las negociaciones internacionales permita la convergencia y homogeneización de las políticas de competencia a lo largo del continente<sup>6</sup>, al menos al nivel de plantear una normativa mínima como ya existe en los Acuerdos de la OMC que tienen que ver con los subsidios y las medidas compensatorias, así como con el *dumping*, se estaría asegurando que los frutos de este proceso de integración comercial, dentro de ellos el bienestar para los consumidores, no sean desvirtuados por prácticas empresariales anticompetitivas, lo que debería promover la concurrencia no sólo de las autoridades nacionales encargadas de dirigir estos procesos negociadores, sino especialmente de los grupos organizados de consumidores.

---

<sup>5</sup> Lo que puede implicar una acogida tan favorable que los aportes pertinentes sean introducidos en los borradores de texto que se negocian, tan negativa que sean descartados de plano, o al menos que se informe sobre las posturas de las diferentes delegaciones que no haya podido arribar a un consenso sobre propuestas específicas de la Sociedad Civil.

<sup>6</sup> A la fecha (Noviembre de 2002), sólo 13 de los 34 países cuentan con una cobertura institucional (ley y/o agencia) sobre el tema de defensa de la competencia.

En un momento en que se exteriorizan muchas críticas al proceso de Globalización, y donde grupos de consumidores organizados como *Consumers International* plantean que hay que pasar de la crítica a la acción<sup>7</sup>, es dable reflexionar sobre la conveniencia que se definan nuevos marcos regulatorios que trasciendan el ámbito financiero e incursionen en la esfera comercial, específicamente en lo relativo al desestímulo y eventual sanción de prácticas anticompetitivas, que signifiquen un complemento importante a los diferentes Acuerdos de la OMC que norman el comercio de bienes, servicios y propiedad intelectual.

La necesidad de esta nueva institucionalidad resulta clara cuando personas como George Soros, reconocido filántropo muy vinculado a fondos de inversión-especulación a nivel internacional, reconoce que una de las deficiencias del Capitalismo en esta etapa de Globalización lo constituye el riesgo de la consolidación de monopolios y oligopolios de alcance mundial. No se está dando solamente un cambio de la competencia oligopolística hacia las alianzas estratégicas oligopolísticas (v. gr. el caso de los programas de códigos compartidos entre aerolíneas), sino que surgen con aún mayor fuerza esa tendencia del capitalismo hacia la concentración y centralización del capital que a comienzos del siglo pasado llevara a Lenin a plantear la figura del imperialismo y que se convierte en un riesgo inherente no sólo para el funcionamiento eficiente de los mecanismos de mercado, sino especialmente para la afectación del interés de los consumidores.

### Referencias Bibliográficas

Hirschman, Albert O.

**De la economía a la política y más allá. Ensayos de penetración y superación de fronteras.** Fondo de Cultura Económica - Sección de Obras de Economía, 1ª edición, Traducción de Eduardo L. Suárez, México, 1984, 387 páginas.

Smith, Adam

**Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones.** Fondo de Cultura Económica – Serie de Economía, Segunda edición, Traducción (de la edición de Edwin Canaan) y estudio preliminar de Gabriel Franco, México, 1997, 917 páginas.

Stiglitz, Joseph

**Globalization and its discontents.** Norton, Primera edición, EUA, 2002, 282 páginas.

---

<sup>7</sup> Según se desprende del título del primer panel que se realizaría en la V Conferencia Regional que la Oficina Regional de América Latina y el Caribe de Consumers International (Lima, 26-28 de Noviembre de 2002).