

ENCUENTROS CERCANOS DEL TERCER TIPO

EL REGIONALISMO DESPUÉS DEL CAFTA

Imtiaz Hussain*

Introducción: las tendencias después del nuevo regionalismo

¿Hacia dónde se dirige el regionalismo en el siglo XXI? Este fenómeno es hoy claramente distinto de aquellos que en la literatura sobre la materia son llamados regionalismo viejo y nuevo.¹ El regionalismo viejo: *a*) fue impulsado por Estados Unidos como una defensa contra el comunismo; *b*) se benefició de que esa potencia absorbiera los costos militares y proveyera la estabilidad política necesaria para el crecimiento económico; *c*) coexistió con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), así como con otras políticas orientadas hacia adentro y contrarias a Estados Unidos; y *d*) no fue importante para este país, como se hizo evidente por la mayor prioridad que se otorgó al multilateralismo basado en el GATT, además de su ausencia en los acuerdos regionales y su distanciamiento de las negociaciones comerciales regionales. Ejemplos del viejo regionalismo son la Comunidad Europea (CE), producto de la fusión de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comisión Europea de Energía Atómica (EURATOM) entre octubre de 1960 y 1967,² y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC) entre febrero de 1960 y agosto de 1980.³ Como consecuencia del reconocimiento del fracaso del modelo ISI y de la concentración comercial en bloques cerrados, el nuevo regionalismo: *a*) deshizo las restricciones territoriales en una variedad de formas;⁴ *b*) fortaleció el multilateralismo⁵ cuando inició su crisis durante la década de los ochenta

* Departamento de Estudios Internacionales, UIA. Correo electrónico <imtiaz.hussain@uia.mx>. Agradezco a Leonardo Figueroa y Gustavo Acua por su ayuda en la traducción del texto.

¹ Para un debate teórico inclusivo, se deben revisar los artículos en Frederik Söderbaum y Timothy M. Shaw, eds., *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*, International Political Economy Series (Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, 2003).

² El tratado de fusión se firmó en 1965, y la instrumentación ocurrió a partir de 1967. Véase David Judge y David Earnshaw, *The European Parliament*, European Union Series, en Neill Nugent, William E. Paterson y Vincent Wright, eds. (Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, 2003), 32-37.

³ Mario Esteban Carranza, *South American Free Trade Area or Free Trade Area of the Americas? Open Regionalism and the Future of Regional Economic Integration in South America*, Political Economy of Latin America Series (Aldershot, Hants, UK: Ashgate, 2000), 41-43.

⁴ Término de John Gerard Ruggie, "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations", *International Organization* 47, no. 1 (invierno de 1993):171.

⁵ Comentario de Raymond Vernon, "Passing Through Regionalism: The Transition to Global Markets", *The World Economy* 19, no. 2 (1990): 621-633.

y principios de los noventa; c) mostró mayor autonomía de Estados Unidos;⁶ y d) ocasionalmente se le enfrentó con propuestas de membresía de otros países.⁷ Algunos ejemplos notables del nuevo regionalismo son el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (CUFTA, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés).

Enfocarse en la manera en que están ordenadas las dinámicas locales, estatales y globales contribuye a explicar las diferencias. Cruciales para la interacción de estas dinámicas son la tecnología y el liderazgo. En términos de producción en masa, entre más sofisticada sea la tecnología, más amplios serán los mercados necesarios para la realización de la producción. Las técnicas de producción neofordistas de la posguerra fría son manifestación no sólo de la expansión de las necesidades del mercado, sino también del incremento en la competencia entre Estados por un mismo mercado.⁸ Este segundo acontecimiento no implica la evaporación de lo que Abraham Lowenthal llama presunción hegemónica,⁹ sino diferentes manifestaciones de la misma.¹⁰ Como ya fue puesto en evidencia por los hechos del 11 de septiembre, los propósitos de la política económica pueden ser desplazados fácilmente por los imperativos militares y, no obstante que se percibe ampliamente a Estados Unidos como la única superpotencia militar en el inicio del siglo XXI, no es sino uno de varios centros económicos competitivos. Desde este ángulo, mientras que el viejo regionalismo propiciaba una indiferencia benigna por parte de Estados Unidos y fue utilizado primariamente como una herramienta para propósitos de seguridad económica, el nuevo regionalismo, al ser impulsado por un incremento progresivo en la competitividad económica, requiere de una intervención más directa y consciente por parte de ese país.

Desde el 11 de septiembre, un tercer patrón de regionalismo refleja intrincaciones entre la versión vieja y la nueva: catalizado por el imperativo de seguridad, Estados Unidos promueve conscientemente la construcción de bloques comerciales regionales para reacomodar por completo la estructura comercial multilateral, dejando atrás las normas simétricamente determinadas de corte no discriminatorio y favoreciendo la asimetría bajo una atmósfera discriminatoria per-

⁶ Carranza, *South American Free Trade Area...*

⁷ Gilbert R. Winham, *Trading with Canada: The Canada-U.S. Free Trade Agreement*, A Twentieth Century Fund paper, cap. 2 (Nueva York: Priority Press, 1988); Frederick W. Mayer, *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis* (Nueva York: Columbia University Press, 1998), 39-41.

⁸ Lorraine Eden y Maureen Appel Molot, "Continentalizing the North American Auto Industry", en Ricardo Grinspun y Maxwell A. Cameron, eds., *The Political Economy of North American Free Trade* (Nueva York: St. Martin's Press, 1993), 297-314.

⁹ "The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption", *Foreign Affairs* 55 (octubre de 1976): 199-213.

¹⁰ Sobre las distintas variedades, procesos y características del regionalismo, véase Andrew Hurrell, "Regionalism in Theoretical Perspective", en Louise Fawcett y Andrew Hurrell, eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order* (Nueva York: Oxford University Press, 1995), 37-73.

sistente en el mundo; su política de “liberalización competitiva” conduce a esta observación.¹¹ La liberalización competitiva, basada en tratados de libre comercio bilaterales (TLC) y bloques regionales, pretende eliminar la oposición manifestada a través del G-21 por los países en vías de desarrollo (PVD) que Estados Unidos enfrentó en 2003 durante la cumbre de la OMC en Cancún,¹² así como por parte de los países desarrollados (PD) durante la Ronda de Uruguay, particularmente por parte de la Comunidad/Unión Europea. El caso de estudio acerca de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica (CAFTA) ilustra cómo el acceso al mercado más grande de la historia (Estados Unidos) no es ni libre ni automático en el siglo XXI —subrayando precisamente los aspectos cardinales de asimetría y discriminación en la evolución del orden comercial.

Centroamérica: ¿la fruta prohibida?

No obstante que Centroamérica ha tenido experiencia previa con acuerdos comerciales regionales, recientemente ha atraído mayor atención a causa de la devastación ocasionada por el huracán Mitch en 1997. El presidente mexicano Vicente Fox Quesada propuso el Plan Puebla Panamá (PPP) en 2000, y Canadá recibió una propuesta de libre comercio por parte de los líderes de la región centroamericana al año siguiente. Se ofreció a Estados Unidos una propuesta similar y ésta le robó atención a las otras: iniciada y casi completada durante 2003, firmada en mayo de 2004, en 2005 el CAFTA espera ratificación por parte de Estados Unidos. Como uno de los acuerdos que más rápidamente se hayan negociado, el CAFTA motiva varios cuestionamientos referentes a la razón por la cual Estados Unidos le dio tanta importancia, la manera en que se relacionará con otros acuerdos paralelos en el hemisferio y la explicación de por qué Centroamérica ha adquirido tanta importancia en los círculos comerciales.

Con excepción de Costa Rica, que ostenta la democracia más antigua al sur del Río Bravo, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua se caracterizaron hasta la década pasada por sus profundos conflictos sociales,¹³ guerras de baja intensidad, guerras civiles, control imperial, rivalidad bipolar,¹⁴ economías prima-

¹¹ Richard Feinberg, “Bilateral Trade Arrangements in the Asia-Pacific: Origins, Evolution and Implications”, Berkeley APEC Study Center (BASC), 21-22 de marzo de 2003, University of California, Berkeley.

¹² Véase mi artículo “After Cancún: G-21, WTO, and Multilateralism”, *Journal of International and Area Studies* 11, no. 2 (diciembre de 2004): 1-16.

¹³ Sobre la naturaleza de éstos, véase John Burton, “The Procedures of Conflict Resolution”, en Edward E. Azar y John Burton, eds., *International Conflict Resolution: Theory and Practice* (Londres: Longman, 1986): 92-116.

¹⁴ El término “guerras de baja intensidad” fue utilizado en la evaluación histórica de Louis Proyect, “Class and Indigenous Roots of the Guatemalan Revolution”, 13 de abril de 1998, en <<http://www.hartford-hwp.com/archives/47/172.html>>. Para las guerras civiles propiamente dichas véa-

rias¹⁵ o incidentes genocidas.¹⁶ Por su carencia de infraestructura y su pobreza, resulta confuso y problemático pensar en la manera en que estas naciones podrían transformar un ambiente político viciado en uno de progreso, pasar de “la espada y la cruz” a las elecciones y la “bolsa” de la noche a la mañana.¹⁷ Existen profundas heridas que no han cicatrizado, la economía es demasiado tradicional y agrícola para sostener las demandas del regionalismo y el liberalismo, por graduales que sean. Además, la sociedad ha estado, está y seguirá estando demasiado polarizada como para permitir una distribución de beneficios a los estratos más bajos, mayoritarios, que son y en gran parte quieren seguir siendo indígenas.

El cuadro 1 proporciona una descripción comparativa de las inmensas diferencias entre países, así como de las deficiencias críticas que existen en sus indicadores básicos —consistentes con la anomalía antes observada respecto a que Estados Unidos ha ignorado las condiciones de infraestructura, desarrollo e industrialización a la vez que promueve los TLC. De los casi 34 millones de habitantes en la región, Guatemala representa un poco más de un tercio, pero sólo se ubica en el tercer lugar en PIB per cápita y paridad de poder adquisitivo per cápita (PAPC), en cuarto lugar en el índice de desarrollo humano (IDH) y con la población urbana más baja (40 por ciento). Excepto por Costa Rica que tiene la menor población (3.9 millones), el PIB y el PAPC más altos (4 128 y 8 560 dólares,

se como una fuente la sólida evaluación de Billie R. de Walt, “The Agrarian Bases of Conflict in Central America”, en Kenneth M. Coleman y George C. Herring, eds., *The Central American Crisis: Sources of Conflict and Failure of U.S. Policy* (Wilmington, DE: Scholarly Resources, 1985), 43-54; en cuanto al control imperial, véase Mark T. Gilderhus, *The Second Century: US-Latin American Relations since 1889* (Wilmington, DE: Scholarly Resources, 2000). La rivalidad bipolar se aprecia, entre otros estudios donde se ha analizado, en Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís Rivera, “Central America and the United States”, en Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin, eds., *Latin American Nations in World Politics* (Boulder, Col.: Westview Press, 1996), 105-128; y Augusto Varas destaca cómo la Unión Soviética daba gran importancia a las correlaciones intergubernamentales y entre partidos dirigidas hacia la cooperación económica durante el modelo de Brezhnev de la década de los sesenta, en “Soviet Union-Latin American Relations: A Historical Perspective”, *ibid.*, 237-261.

¹⁵ Entre otros, véase Steve Striffler y Mark Moberg, *Banana Wars: Power, Production, and History in the Americas*, American Encounters/Global Interaction Series, Gilbert M. Joseph y Emily S. Rosenberg, eds. (Durham, NC: Duke University Press, 2003); y Jeffrey M. Paige, *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1997).

¹⁶ Acerca de cómo estos acontecimientos influyen y limitan los esfuerzos de desarrollo presentes, véase Sergio de León, “Guatemalans Commemorate Massacre Victims”, *Yahoo! News*, 21 de julio de 2004, en <<http://story.news.yahoo.com/news?tmpl=story&cid=589&ncid=734&e=2&u=/ap/200407>>.

¹⁷ *La bolsa* hace referencia a la bolsa de valores. Véase *Rockefeller Report on the Americas* (Chicago, 1969), 31; y Luis Maira, “The U.S. Debate on the Central American Crisis”, en Richard R. Fagen y Olga Pellicer, eds., *The Future of Central America: Policy Choices for the U.S. and Mexico* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1983), 92, y especialmente pp. 66-97.

CUADRO I
DESCRIPCIÓN COMPARATIVA DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS
SEGÚN INDICADORES ECONÓMICOS

| <i>Indicadores</i> | <i>Costa Rica</i> | <i>El Salvador</i> | <i>Guatemala</i> | <i>Honduras</i> | <i>Nicaragua</i> |
|---|-------------------|--------------------|------------------|-----------------|------------------|
| Población (millones) | 3.9 | 6.4 | 11.7 | 6.6 | 5.2 |
| Densidad poblacional (por km ²) | 74.6 | 302.9 | 105 | 57.4 | 41.8 |
| Población urbana (%) | 60 | 61 | 40 | 53.6 | 56.5 |
| Analfabetismo (%) (1997) | 5.5 | 20.26 | 26.41 | 29.30 | 37.37 |
| PIB (200, miles de millones de dólares) | 17.5 | 14.7 | 24 | 6.8 | 2.7 |
| PIB per cápita (dólares) | 4 128 | 2 141 | 1 752 | 970 | 500 |
| Poder adquisitivo per cápita (PAPC) (2002) | 8 560 | 4 190 | 4 030 | 2 540 | 2 350 |
| Posición en el índice de desarrollo humano (IDH) | 42 | 105 | 119 | 115 | 121 |
| Balance en cuenta corriente (% del PIB) | -5.9 | -4.5 | -4.3 | -7.6 | -17.6 |
| Población con ingresos menores a 1 dólar diario (%) | 2 | 31.1 | 16 | 23.8 | 45.1 |
| Agricultura como % del empleo | 17.2 | 21.4 | 52.5 | 43.9 | 43.2 |
| Agricultura como % de las exportaciones | | | 60 | | |
| Población indígena (%) | 0.9 | | 85 | | 5 |

FUENTES: la mayor parte de los datos proviene de la Oficina del Representante comercial de Estados Unidos, *Interim Environmental Review: U.S.-Central American Free Trade Agreement* (Washington, D.C.: USTR, agosto de 2003), 54; los datos sobre agricultura de El Salvador se obtuvieron del documento publicado por el gobierno de ese país titulado "Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos", *National Action Plan for Trade Capacity Building: Meeting the Challenge of Globalization*, 2 vols., vol. 1: *General Strategy* (San Salvador: Gobierno de El Salvador, julio de 2003), 23; Gobierno de Guatemala, Ministerio de Economía y ECLAC, *National Action Plan for Trade Capacity Building in Guatemala: A Proposal by the Government of Guatemala in the Framework of the U.S.-CAFTA* (Ciudad de Guatemala, diciembre de 2002), 12; para los datos de Guatemala, Honduras y Nicaragua, las cifras de la agricultura que aparecen como porcentaje del empleo se consultaron en Vicki Glass, "CAFTA: The Latin American Perspective", Washington Office of Latin America (WOLA), *Congressional Briefing*, Letter, 22 de enero de 2004, en <<http://www.wola.org>>; J.F. Hornbeck, "The U.S.-Central America Free Trade Agreement (CAFTA): Challenges for Sub-regional Integration", *Congressional Research Service*, Report, 25 de abril de 2003, 32; los datos sobre la población indígena fueron tomados de Alison Brysk, *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America* (Stanford, Cal.: Stanford University Press, 200), 256; Jorge Nowalski, "Human Security in Central America: Building Sustainable Livelihoods", Latin American Studies Association, annual convention, slide presentation, octubre de 2004; y los datos de Belice fueron tomados del documento del Banco Mundial, *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000* (Washington, D.C.: World Bank, Oxford University Press, 2000), 230-272.

respectivamente), menor cantidad de personas con ingresos menores a un dólar diario (2 por ciento) así como el menor porcentaje de analfabetismo (5 por ciento) y mejor ubicación en el IDH (42), el resto de los países está mal posicionado inclusive entre los PVD. El Salvador ocupa la posición 195 en el IDH, Honduras 115, Guatemala 119 y Nicaragua 121, con 31.1 por ciento, 23.8 por ciento, 16 por ciento y 45.1 por ciento de la población respectiva con ingresos menores a un dólar diario. Todos estos países están endeudados, incluyendo Costa Rica, como se muestra en la balanza de cuenta corriente. Hacia la década de 1990, cuando la influencia del Consenso de Washington y la fiebre de los TLC se hizo sentir, estos países constituían repúblicas bananeras o cafetaleras,¹⁸ con la agricultura proveyendo casi la mitad del empleo en todos excepto Costa Rica (17.2 por ciento) y El Salvador (21.4 por ciento) y representando una gran proporción de las exportaciones.

Los TLC que involucran a CA son una extensión lógica de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés), propuesta el 24 de febrero de 1982 por el presidente Ronald Reagan a la OEA. El CBI es un programa de desarrollo para 27 países, incluyendo las islas, y fue erróneamente apodado como un Plan Marshall regional¹⁹ porque se construyó con base en asistencia bilateral, pero no en una asistencia multilateral como precondition para la formación de un grupo regional como la Comunidad Europea. Está compuesto de tres pilares: a) desarrollo hacia afuera, b) asistencia bilateral al desarrollo, y c) inversión extranjera privada.²⁰ Reconociendo que las exportaciones clave son agrícolas, el CBI es un plan para diversificar la economía apoyado por el gobierno de Estados Unidos y el sector privado y utilizando los ingresos por concepto de exportaciones.

A diferencia de los TLC de la actualidad, la CBI fue caracterizada como “libre comercio de un solo sentido”: los países podrían exportar libremente a Estados Unidos sin darle nada en reciprocidad. Sin embargo, un gran porcentaje de las exportaciones de esa región, el 87 por ciento, ya entraba a Estados Unidos libre de aranceles. Entre las excepciones se encontraban textiles, vestido y aquel porcentaje de las exportaciones de azúcar que excedía la cuota asignada, dejando la carne de res como única beneficiaria de la CBI. Como el Acuerdo Multifibras de 1975 se acercaba al fin de sus treinta años de vigencia,²¹ el tercer pilar de la CBI, la inversión extranjera vino a rescatar en particular a El Salvador y Honduras, lo cual fortalecía la necesidad de un TLC con Estados Unidos. Los conflictos durante los ochenta desincentivaron la inversión, pero la liberalización y la paz durante los noventa la atrajeron de nuevo justo en el momento en que las plantas maquiladoras en México resultaron demasiado costosas. Aunque el CAFTA ayuda a diversificar la economía e incrementa las exportaciones, genera dos problemas

¹⁸ Striffer y Moberg, *Banana Wars...*

¹⁹ James H. Street, “A «Basin» Marshall Plan”, *The New York Times*, 3 de marzo de 1982, A27.

²⁰ David F. Ross, “The Caribbean Basin Initiative: Threat or Promise”, en Coleman y Herring, eds., *The Central American Crisis...*, 140-148.

²¹ “The Looming Revolution”, *The Economist*, 13 de noviembre de 2004, p. 77.

en Centroamérica: expone a sus mercados agrícolas a la competencia internacional cuando es significativa la cantidad de mano de obra que aún depende de sus granjas, y abre los incipientes mercados de servicios a la competencia de exportadores de Estados Unidos, marginando a los empresarios locales antes de que puedan organizar sus intereses.

Para responder a las preguntas originales se van explicando detalladamente la sustancia y el estilo de la negociación; se hacen presentes etapas y consecuencias, catalizadores y resultados, así como acuerdos y desacuerdos comunes a todas las negociaciones, teniendo en cuenta el campo asimétrico de la negociación. En principio, con un modelo familiar para explicar las negociaciones de los tratados de libre comercio, progresivamente se añaden ajustes para adecuar otros componentes como procesos, funciones, compromisos, limitantes, éxitos y fracasos y, sobre todo, inequidad del campo de juego.

Las relaciones y posiciones desde una perspectiva histórica

Las relaciones comerciales y las posturas frente a ello demuestran la ineludible dominación de Estados Unidos. A continuación se desagrega este tema en apartados sobre regionalismo, cambios estructurales y desarrollo. No se utilizó un parámetro particular para seleccionar estos subtemas excepto por su relevancia y capacidad para ilustrar históricamente las distintas dimensiones del problema en cuestión. Antes de abordar cada uno, se da una revisión general.

Revisión general

Las economías miniatura de CA encontraron en Estados Unidos no sólo su mercado más grande, sino también su mayor fuente de importaciones en 2000. Como mercado, Estados Unidos absorbe un mínimo de 57 por ciento (Guatemala) hasta un máximo de 70 por ciento (Honduras), para un promedio de 53 por ciento de las exportaciones de CA; como una fuente de importaciones para esta región, Estados Unidos provee entre 24 por ciento (Nicaragua) y 58 por ciento (Honduras), para un promedio de 40 por ciento para CA. A la inversa, la potencia exportó \$9.8mm e importó \$11.87mm en 2002, con un déficit comercial de \$2mm.²² Mediante una expansión entre 1998 y 2002 de sólo 17 por ciento en las exportaciones y 28.3 por ciento en las importaciones de Estados Unidos, se confirma la posición clave de la potencia en el comercio de la región.²³

²² Fondo Monetario Internacional (IMF), *Direction of Trade Statistics Yearbook 2000* (Washington, D.C.: IMF, 2001).

²³ J.F. Hornbeck, "The U.S.-Central America Free Trade Agreement (CAFTA): Challenges for Sub-regional Integration", informe del Congressional Research Service, 25 de abril de 2003, 20.

Como ilustra el cuadro 2, por la importancia del comercio con Estados Unidos, las exportaciones devinieron en el motor del crecimiento de Centroamérica. Excepto en Costa Rica, el crecimiento del PIB durante los ochenta es insignificante o negativo como para Nicaragua; pero en los noventa —después del retorno a la paz, no obstante las calamidades naturales y antes de que el TLC arrancara— todos los países, incluso Costa Rica, mostraron un crecimiento impactante. Las exportaciones jugaron un papel clave para todos, aunque un poco menos para Guatemala, y auguran dos cosas para el futuro comercial de la región: mayor integración a la economía global de lo que se podría esperar de economías minúsculas y empobrecidas, y mayor diversificación de la base agrícola para diluir las dependencias futuras ya que, como se mostró en el cuadro 1, la agricultura continúa ocupando una posición demasiado prominente en las exportaciones. La integración regional, con sus promesas de intercambios intra e interregionales, podría ser la estrategia adecuada, cuyo momento finalmente ha llegado. Los Estados centroamericanos son líderes en este renglón y las experiencias pasadas podrían ser más útiles para ellos que para otros acuerdos comerciales en el hemisferio.

CUADRO 2
PERFIL ECONÓMICO DE LOS ESTADOS CENTROAMERICANOS

| <i>Países</i> | <i>Crecimiento del PIB (%) 1980-1990</i> | <i>Crecimiento del PIB (%) 1990-2002</i> | <i>Exportaciones como % del PIB</i> | <i>Agricultura como % del PIB</i> | <i>Agricultura como % de las exportaciones</i> | <i>Agricultura como % del empleo</i> |
|---------------|--|--|-------------------------------------|-----------------------------------|--|--------------------------------------|
| Belice | | | | | | |
| Costa Rica | 3 | 4.9 | 42.7 | | | 17.2 |
| El Salvador | .2 | 4.3 | 28.9 | 12 | | 21.4 |
| Guatemala | .8 | 4 | 18.6 | 23 | 60 | 52.5 |
| Honduras | 2.7 | 3.1 | 38.3 | | | 43.9 |
| Nicaragua | -1.9 | 4.3 | 32.5 | | | 43.2 |

FUENTE: elaborado con datos del informe publicado por la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, *Interim Environmental...*, 54; para los datos sobre la agricultura como porcentaje del PIB y la columna de las cifras de El Salvador en la agricultura como porcentaje del empleo, véase Gobierno de El Salvador, "Tratado de Libre Comercio Centroamérica...", 23; Gobierno de Guatemala, Ministerio de Economía y ECLAC, *National Action Plan...*, 12; para los datos de Guatemala, Honduras y Nicaragua sobre la agricultura como porcentaje del empleo, Glass, "CAFTA: The Latin American Perspective"; los otros datos provienen de Hornbeck, "The U.S.-Central America Free Trade Agreement...", 32.

Los encadenamientos con Estados Unidos no son nuevos ni sólo económicos. El cuadro 3 demuestra que la dependencia económica de Estados Unidos fue aun mayor en el pasado. El cuadro 4 muestra cómo las variaciones en su apoyo económico después de la segunda guerra mundial reflejaron consideraciones políticas con las revoluciones cubana y nicaragüense de 1958 y 1978 impulsando las

cantidades desembolsadas. Cabe resaltar que en respuesta a estas revoluciones la potencia enfatizó la integración económica, con más rapidez pero menos éxito tras 1958, y con más frialdad y largo plazo después de los ochenta. Hoy, Estados Unidos virtualmente determina la dirección del comercio de Centroamérica.

CUADRO 3
DEPENDENCIA ECONÓMICA CENTROAMERICANA DEL COMERCIO
CON ESTADOS UNIDOS (PORCENTAJE)

| País | Exportaciones | | | | Importaciones | | | |
|-------------|---------------|------|------|------|---------------|------|------|------|
| | 1948 | 1960 | 1970 | 1980 | 1948 | 1960 | 1970 | 1980 |
| Costa Rica | 78.6 | 52.3 | 42.5 | 34.9 | 77.7 | 45.5 | 34.8 | 34.5 |
| El Salvador | 77.4 | 35.1 | 21.4 | 29.7 | 73.5 | 42.9 | 29.6 | 25.2 |
| Guatemala | 89.0 | 55.6 | 28.3 | 28.7 | 76.2 | 46 | 35.3 | 33.7 |
| Honduras | 72.9 | 57.9 | 54.6 | 53.1 | 78.7 | 55.9 | 41.5 | 42.2 |
| Nicaragua | 74.5 | 40.4 | 33.2 | 38.7 | 83.8 | 52.7 | 36.5 | 27.5 |
| Panamá | 91.5 | 96.1 | 63.4 | 49.9 | 75.5 | 51.5 | 39.8 | 33.8 |

FUENTE: John H. Coatsworth, *Central America and the United States: The Clients and the Colossus* (Nueva York: Twayne, 1994), 19.

CUADRO 4
AYUDA ECONÓMICA DE ESTADOS UNIDOS (MILLONES DE DÓLARES)

| Periodos | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Honduras | Nicaragua | Panamá | Totales |
|-----------|------------|-------------|-----------|----------|-----------|--------|---------|
| 1953-1957 | 25.6 | 3.1 | 41.9 | 10.3 | 9.2 | 27.2 | 117.3 |
| 1958-1961 | 24 | 6.9 | 52.9 | 16.8 | 23.1 | 19 | 142.7 |
| 1962-1964 | 40.9 | 58.7 | 36 | 25.6 | 27.9 | 58.9 | 248 |
| 1965-1969 | 42.4 | 30.7 | 33.4 | 25.9 | 47.5 | 62.5 | 242.4 |
| 1970-1977 | 21.8 | 14.7 | 29.4 | 29.3 | 31.1 | 43.6 | 169.9 |
| 1978-1981 | 16.9 | 56.3 | 26.6 | 40 | 27.3 | 18.4 | 185.5 |
| 1982-1988 | 154.5 | 343.6 | 82.6 | 137.7 | 0.0 | 21.2 | 739.5 |

FUENTE: Coatsworth, *Central America...*, 107.

Regionalismo centroamericano

Pionero de los esfuerzos de integración hemisférica, el Mercado Común de Centroamérica (MCCA) fue iniciativa de Estados Unidos, aunque veinte años después este país fue instrumental para mantener separada esta región. Mientras que

los conflictos deterioraron el comercio intrarregional en 58 por ciento,²⁴ México mostró mayor influencia que Estados Unidos para revivir el MCCA. Sin embargo, durante el bienio 1958-1959, algunos Estados de CA firmaron acuerdos para eliminar aranceles, integrar industrias regionales y orientarse hacia la construcción de una unión aduanera bajo el Comité de Cooperación Económica (CCE) de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En 1957, adoptaron cuotas para las exportaciones de café a Brasil, Colombia y México, culminando un año después en el Acuerdo Latinoamericano del Café —un intento pionero de integración sectorial oscurecido por casos más llamativos,²⁵ pero que perdura en medio de los intentos contemporáneos de unificar a CA.

Motivados por Estados Unidos, cuatro países firmaron el Tratado General de Integración Económica de Centroamérica en diciembre de 1960, y agregaron posteriormente a Costa Rica en 1963, mientras que Estados Unidos estableció el 11 de julio de 1960 el Fondo de Ayuda para el Progreso Social (SPTF, por sus siglas en inglés), patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a fin de construir infraestructura. Aunque los beneficios unilaterales de la CBI no hubieran abierto de inmediato nuevas áreas económicas, el solo hecho de haber consolidado los lazos comerciales de CA con Estados Unidos generó una larga sombra de dependencia que ha impulsado a la potencia a concluir el CAFTA rápida y efectivamente, en contraste con las negociaciones malogradas para un TLC con Canadá y los intentos estancados de México por concluir el PPP. Aquí se manifiestan síntomas del viejo regionalismo.

El viraje hacia el nuevo regionalismo inició con el Protocolo de Tegucigalpa del 13 de septiembre de 1991, que estableció el Sistema Integrado Centroamericano (SICA) —compuesto de cuatro subsistemas: económico, político, social y ambiental—,²⁶ y el Protocolo de Guatemala de 1993 que adoptó un arancel externo común flexible, con tasas entre cero y 15 por ciento a discreción de los miembros.²⁷ Todos ellos acordaron completar la unión aduanera antes de cumplir las obligaciones de la unión económica cuando adoptaron el Acuerdo Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera.²⁸ Esto comenzó el 13 de enero del 2000 con El Salvador y Guatemala; fue extendido a Honduras y Nicaragua en agosto y a Costa Rica en junio de 2002. El 15 de octubre de 2001 firmaron un TLC con

²⁴ Cheryl L. Eschbach, "Mexico's Relations with Central America: Changing Priorities, Persisting Interests", en Riordan Roett, ed., *Mexico's External Relations in the 1990's* (Boulder, Colo.: Rienner, 1991), Las exportaciones de Guatemala cayeron 23 por ciento, las de Nicaragua 42 por ciento y las de El Salvador 54 por ciento durante los años ochenta.

²⁵ El acuerdo automotriz de Estados Unidos y Canadá realizado en 1965 simboliza a menudo los prospectos de integración sectorial. Véase Charles Pentland, *International Theory and European Integration: Studies in International Politics* (Londres: Macmillan, 1973).

²⁶ El protocolo se sustenta en cerca de 222 tratados, el SICA está presidido por los jefes de gobierno de los países miembros. Véase Luis G. Solís y Patricia Solano, "Central America: The Difficult Road towards Integration and the Role of Canada", *FOCAL Policy Paper*, mayo de 2001.

²⁷ Hornbeck, "The U.S.-Central America Free Trade Agreement...".

²⁸ Gobierno de Guatemala, *National Action Plan*, 12-13.

República Dominicana, mientras que otro fue firmado con Panamá el 16 de mayo de 2001.

Un MCCA revivido en los noventa (evidente en el cuadro 5) impulsó a los países de CA a proponer un TLC que reflejara una apertura comercial considerable hacia el final del siglo: 100 por ciento para Costa Rica, Honduras y Nicaragua, 70 por ciento para El Salvador y Panamá, y Guatemala con 50 por ciento como el caso rezagado.²⁹ El cuadro 6 ilustra las caídas en el promedio arancelario. Daniel Lederman, Guillermo Perry y Rodrigo Suescún sostienen que un alto dinamismo en el mercado de capitales y en los flujos laborales reduce los obstáculos para establecer un área monetaria óptima (AMO): aunque la migración es más a Estados Unidos que a otro país de CA,³⁰ las remesas netas representan 63 por ciento, 21 por ciento y 19 por ciento de los ingresos por exportaciones para Nicaragua, Honduras y Guatemala, respectivamente. Los Estados centroamericanos cumplen con tres criterios de un AMO: apertura comercial, alta interdependencia comercial y alta movilidad de capital y mano de obra. El único criterio que no se cumple es la ausencia de impactos asimétricos: las consecuencias de variaciones en la economía de Estados Unidos sobre las de esta región son centrales para la medición de esta variable; y, aunque se requiere más tiempo para apreciar rigurosamente estas correlaciones, hasta ahora los acontecimientos económicos positivos en Estados Unidos han beneficiado a Centroamérica e inversamente en el caso de acontecimientos negativos. En vista de los lazos comerciales, laborales y de capitales que vinculan a aquella región y a Estados Unidos, el tema de la dolarización en América central muy probablemente surgirá una vez que el CAFTA se ratifique y resulte productivo.

No sólo los conflictos erosionaron el desarrollo de Centroamérica durante los ochenta; las estructuras económicas tuvieron que adaptarse a nuevas circunstancias, culminando en lo que se conoce como la década perdida para casi todos los países al sur de Estados Unidos,³¹ incluyendo a aquélla. Las propuestas de TLC deben ser apoyadas por políticas internas y cambios institucionales. En este frente, los países centroamericanos han cumplido. A sugerencia de Estados Unidos, por medio de su “maquinaria de construcción de capacidades comerciales” (*trade*

²⁹ Daniel Lederman, Guillermo Perry, Rodrigo Suescún, “Trade Structure, Trade Policy and Economic Policy Options in Central America”, paper (Washington, D.C.: World Bank, noviembre de 2002), 1-2, 7.

³⁰ Esto no quiere decir que la migración en la zona sea insignificante o que no tenga consecuencias para los países. Como lo sostiene Coatsworth, cuando se realizó la “guerra del fútbol” entre El Salvador y Honduras en julio de 1969, de los 300 000 salvadoreños que vivían en Honduras en malas condiciones, un tercio fueron deportados a El Salvador, hacia campos de refugiados en donde las condiciones eran aun peores. Otra víctima de la guerra fue el CCAM, que estaba próximo a ver agotada la fase de la sustitución de importaciones para dar paso al desarrollo de la industria pesada. Véase Coatsworth, *Central America and The United States...*, pp. 126-128.

³¹ Sebastian Edwards detalla este periodo en *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope* (Nueva York: Oxford University Press, 1995).

CUADRO 5
EXPORTACIONES DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS (PORCENTAJE DEL PIB)

| <i>Países</i> | <i>1991</i> <i>Exportaciones/PIB</i> | <i>2001</i> <i>Exportaciones/PIB</i> |
|---------------|---|---|
| Costa Rica | 22.8 | 31 |
| El Salvador | 11.3 | 20.8 |
| Guatemala | 12.8 | 14.2 |
| Honduras | 26.7 | 31.7 |
| Nicaragua | 21.4 | 52.6 |

FUENTE: Hornbeck, "The U.S.-Central America Free Trade Agreement...", 8.

CUADRO 6
ARANCEL PROMEDIO EN LOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA

| <i>Países</i> | <i>1985</i> | <i>1989</i> | <i>1994</i> | <i>1999</i> |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Costa Rica | 53 | 16.4 | 11.2 | 3.3 |
| El Salvador | 23* | 16 | 10.1 | 5.7 |
| Guatemala | 50 | 16 | 10.8 | 7.6 |
| Honduras | n.d. | 41.9 | n.d. | 8.1 |
| Nicaragua | 54 | n.d. | 17.4 | 10.9 |

* 1986.

n.d. = no disponible.

FUENTE: Daniel Lederman, Guillermo Perry y Rodrigo Suescún, "Trade Structure, Trade Policy and Economic Policy Options in Central America", paper (Washington, D.C.: World Bank, noviembre de 2002), 13.

capacity building o TCB por sus siglas en inglés),³² casi todos los países prepararon planes de acción nacional (PAN), sincronizándolos con la agenda del CAFTA, es decir, para 2002 o principios de 2003.³³ Estados Unidos fue el único país miembro del TLCAN que completó un acuerdo y proveyó asistencia técnica y detalles institucionales³⁴ en tiempo récord para un tratado de libre comercio.

³² La traducción del término *trade capacity building* (TCB) fue obtenida del sitio oficial de la OMC, <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tratop_s.htm>. [Nota del traductor.]

³³ A pesar de que Estados Unidos es el país que más fondos aporta al TCB a nivel mundial, éstos no son un instrumento exclusivo de la potencia, ni siquiera una iniciativa suya. Son, en realidad, una resultante de la relación que se planteó que existe entre el comercio y el desarrollo en la OMC durante la cumbre ministerial de Doha en Qatar, celebrada en noviembre de 2001. Como se trata de una parte de la Agenda de Doha para el Desarrollo, los fondos TCB se definen en los párrafos 41-43 de la Declaración Ministerial de Doha; su objetivo consiste en otorgar asistencia técnica específica y plantear compromisos para la creación de capacidad comercial aplicada a una amplia variedad de políticas públicas, desde el fomento del comercio, pasando por la competitividad, los derechos de propiedad intelectual, hasta la creación de un marco integrado para el apoyo técnico a los países menos desarrollados. Para el año 2003, Estados Unidos aportaba 752 millones de los fondos TCB, mientras que en el año 1999 sólo 369 millones; a pesar de que estos fondos fortalecían el lado de la oferta para promover el desarrollo, al menos sirvieron para movilizar a varios países subdesarrollados, como fue el caso de los centroamericanos, para que realicen los cambios estructurales e institucionales requeridos. Varios grupos de la sociedad civil (en Centroamérica y Canadá) se opusieron al CAFTA y al Plan Puebla-Panamá (PPP) precisamente por abordar el problema del desarrollo desde el lado de la oferta: los perjuicios a las comunidades rurales, a la población femenina y a las clases empobrecidas. En Centroamérica, argumentan los representantes de la sociedad civil, el 60 por ciento de la población vive en el campo y dos tercios de ellos viven en la pobreza; en el caso de Nicaragua tres cuartas partes son pobres, y un tercio de la población que vive en la pobreza, esto es, cerca del 13 por ciento de toda la población, son indígenas; las mujeres son las jefas de familia en aproximadamente ocho a diez millones de hogares en el campo. En este contexto la migración se convierte en una válvula de escape, pues cerca de 250 000 personas emigran al año; otro porcentaje significativo de la población se dedica a la delincuencia. Los opositores al CAFTA y al PPP critican no sólo que desvía los recursos del campo, sino que también reduce los precios de los productores locales en bienes como los granos, productos lácteos y la carne de puerco, al mismo tiempo que perjudica a los agricultores de América Central en la misma medida en que favorece a los productores en Estados Unidos. Todos esos datos fueron obtenidos de Glass, "CAFTA: The Latin American Perspective". Véase también U.S. Trade Representative, Office of Trade Capacity Building, *U.S. Contributions to Trade Capacity Building: Improving Lives Through Trade & Aid* (Washington, D.C.: USTR, septiembre de 2003).

³⁴ Gobierno de Costa Rica, Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos y Agencia Integral de Cooperación, *U.S.-Central America Free Trade Agreement Integral Cooperation Agenda: Conceptual Proposal for a National Action Plan* (San José: Gobierno de Costa Rica, diciembre de 2002); Gobierno de El Salvador, *National Action Plan for Trade Capacity Building*; Gobierno de Guatemala, *National Action Plan for Trade Capacity Building in Guatemala*; Gobierno de Honduras, *U.S.-Central Free Trade Agreement (U.S.-CAFTA): National Action Plan for Trade Capacity Building: Honduras* (Tegucigalpa: Gobierno de Honduras, junio de 2003); y Gobierno de Nicaragua, *Operational Program for the National Action Plan for Institutional Strengthening: República de Nicaragua* (Managua: Gobierno de Nicaragua, diciembre de 2002).

Planes de acción nacional: ¿motores de cambios estructurales?

El cuadro 7 muestra estos planes de acción nacional para cinco países, especificando los problemas heredados, retos transformacionales, reformas estructurales llevadas a cabo y prioridades de desarrollo. En la identificación de problemas y propuestas de planes se refleja el formato TCB de Estados Unidos, como era de esperarse —un abrupto viraje de enfoques endógenos a enfoques exógenos a partir de Washington. Acorde con la tradición TCB, por ejemplo, todos los planes identifican prioridades en preparación para las negociaciones (incluyendo necesidades horizontales como la promoción del libre comercio entre la sociedad civil), en la implementación de acuerdos (especificando las reglas de origen y procedimientos aduaneros, medidas sanitarias y fitosanitarias, barreras al comercio, subsidios, medidas antidumping y compensatorias, políticas de competencia, protección al consumidor, derechos de propiedad intelectual, entre otras), y en la transición al libre comercio durante la cual se deben institucionalizar muchas prioridades específicas para cada país. En estos empobrecidos y conflictivos Estados, tales cambios radicales sustituyen la formulación discrecional de políticas por mayor transparencia, las prioridades políticas y de seguridad por prioridades económicas, y las instituciones idiosincrásicas por mecanismos racionales más aceptables para el exterior. Pero los cambios también erosionan los controles internos sobre las políticas de desarrollo: los PAN están instrumentalizados por las medidas TCB de Estados Unidos y crean oportunidades para que el triunvirato institucional con base en Washington aporte el apoyo financiero necesario.

Aunque la adopción de PAC produce más convergencias que divergencias, no se pueden ignorar las diferencias de cada país; y de esta misma manera, aunque se recetan muchos elementos, sólo cuatro dimensiones se utilizan aquí para ilustrar. Todos los planes atienden tres etapas institucionales: preparación para la negociación, implementación del acuerdo y transición al libre comercio. Los lineamientos de los PAN del 3 de octubre del 2002 requieren estos tres elementos que, mediante su cumplimiento, permitan a Estados Unidos influenciar sus instituciones internas, conduciendo las estructuras emergentes al estilo estadounidense.

Como con todas las demás dimensiones, los problemas heredados muestran similitudes entre los cinco países, así como aspectos únicos. Excepto por Costa Rica, todos los países experimentaron guerras civiles, ya sea directamente o mediante sus impactos inmediatos en flujos masivos de refugiados. Estas guerras retardaron el crecimiento durante los ochenta, una década de transformación y crisis en otras partes del hemisferio pero sólo en CA se manifestó en forma de conflictos que crearon obstáculos innecesarios, sobre todo durante la primera mitad de los noventa. Todos, incluyendo a Costa Rica, enfrentaron los mismos problemas de reestructuración económica que el resto de América Latina. Los problemas clave fueron consecuencia del colapso del modelo ISI y de los enraizados

CUADRO 7
PLANES DE ACCIÓN NACIONAL PARA LOS PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL

| <i>Problemas heredados</i> | <i>Desafíos al ajuste</i> | <i>Reformas estructurales</i> | <i>Áreas de mejora prioritarias</i> |
|--|---|--|--|
| Costa Rica | | | |
| Estrategia ISI Exportación de productos primarios | Mercado interno pequeño Dependencia en la importación de productos primarios Deuda externa Inserción en la economía global Integración con Estados Unidos | Liberalización comercial, flujos de capital, mercado de divisas y finanzas Desarrollo de exportaciones no tradicionales Desestatización | Desarrollo rural Clima de inversión y de negocios Incentivos a pyme Promoción de ciencia y tecnología |
| El Salvador | | | |
| Zona de conflictos Alta protección arancelaria Concentración económica en la agricultura Acuerdo de paz de 1992: finalizó una guerra civil de doce años | Desestatización de bancos e industrias Descentralización del gobierno | Ley de integración monetaria Liberalización del sistema de pensiones y del sector financiero | Nueva alianza nacional Desarrollo rural Clima de inversión y de negocios Incentivos a pyme Promoción de ciencia y tecnología |
| Guatemala | | | |
| Guerra civil (acuerdos de paz firmados en diciembre de 1996) Estatización de empresas Débil base fiscal per cápita | Tender puentes con la sociedad civil Carencia informativa Educación Reglas comerciales débiles Coordinación intragubernamental | Adhesión al GATT en 1991 Ley de zonas de libre comercio (1989) Programa de competitividad (Pronacom) Ley de inversión extranjera (1998) Pacto fiscal Programa de modernización CBI hasta el año 2008 Ley CBTPA* (2000) | Fortalecimiento de recursos humanos Desarrollo rural Clima de inversión y negocios Incentivos a pyme Promoción de ciencia y tecnología |

CUADRO 7
PLANES DE ACCIÓN NACIONAL PARA LOS PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL
(continuación)

| <i>Problemas heredados</i> | <i>Desafíos al ajuste</i> | <i>Reformas estructurales</i> | <i>Áreas de mejora prioritarias</i> |
|--|---|--|--|
| Honduras | | | |
| Crisis en el agro | Salarios bajos en la administración pública | Adhesión al GATT en 1994 | Fortalecimiento de instituciones gubernamentales |
| Pobreza rural | Escasa preparación para funcionarios públicos | Industrialización | Desarrollo rural |
| Dependencia en las remesas del exterior (\$700m) | Información escasa | Transformar el programa de modernización en un programa regional | Clima de inversión y de negocios |
| "Guerra del fútbol", 1969 | Coordinación dentro del gobierno | | Incentivos a PYME |
| Refugiados de Nicaragua | Alta tecnología escasa | | Promoción de ciencia y tecnología |
| Nicaragua | | | |
| Guerra civil | | Reformas fiscales | Clima de inversión y de negocios |
| Empezar de cero, creación de instituciones gubernamentales | | | Incentivos a PYME |
| Capacitación de los servidores públicos | | | Promover la ciencia y la tecnología |
| Aprendizaje del idioma inglés | | | Desarrollo rural (no es una prioridad) |

* CBTPA: Caribbean Basin Trade Preferential Agreement.

programas de nacionalización.³⁵ Costa Rica, el más avanzado de los cinco, enfrentó en mayor medida la presión del colapso del ISI,³⁶ pero esto permitió un viraje más rápido hacia las industrias del sector servicios y se convirtió en líder regional en

³⁵ De hecho, a todos los países que estaban negociando con Estados Unidos el acuerdo de libre comercio se les pidió un documento que incluyera las líneas principales del Plan de Acción Nacional, para que se entregara el 3 de octubre de 2002. El plan debería abarcar tres dimensiones: *a*) la preparación para las negociaciones, *b*) la instrumentación del acuerdo, y *c*) la transición al libre comercio. No sólo eso, Estados Unidos aportó 47 millones para que estos planes se prepararan (los datos son de Hornbeck, "The U.S.-Central America Free Trade Agreement...", 12). Además del apoyo del sector privado, se presentó el respaldo de las siguientes instituciones: IADB, BICE, ECLAC (Economic Commission of Latin America and the Caribbean), IBRD y la OEA-OAS —en lo que fue una red de suma importancia para unir al Estado y a la sociedad civil junto con las instituciones multilaterales.

³⁶ Marc Edelman y Rodolfo Monge Oviedo, "Costa Rica: Non-market Roots of Market-access", en Fred Rosen y Deidre McFadyen, eds., *Free Trade and Economic Restructuring in Latin America* (Nueva York: Monthly Review Press for North American Congress on Latin America, 1995), cap. 5, Gobierno de Costa Rica, National Action Plan, 10-11.

el sector, que contribuía a desplazar al café y el plátano como principales exportaciones. Los demás países no sólo son más dependientes de las exportaciones agrícolas sino que siguen siendo rehenes de las fluctuaciones en los precios internacionales del plátano y del café.³⁷

La sangrienta guerra civil guatemalteca,³⁸ dirigida principalmente contra los habitantes rurales indígenas, terminó en diciembre de 1996 con el Acuerdo para una Paz Firme y Duradera, mientras que Honduras descansó por fin de la devastación de la guerra del fútbol de 1969, el desmoronamiento del MCCA y del desbordamiento de la guerra civil nicaragüense. Nicaragua tuvo que comenzar de cero, un hecho penoso que se percibe en su plan de acción nacional, el único que contenía minuciosos detalles de los cambios institucionales requeridos, incluyendo el aprendizaje del inglés, la aplicación de las modalidades de la OMC, las leyes laborales y ambientales así como la enumeración de sus deudas pendientes. Es difícil de leer puesto que es una obra de neófitos y es el plan menos revelador de la realidad imperante, a pesar de ser tan específico en sus detalles.

Al empezar de cero se tiene la ventaja de no tener que enfrentar las presiones de grupos de interés. Sin embargo Costa Rica, el Estado más desarrollado de Centroamérica, enfrenta a demasiados de estos grupos, por lo que resulta el país más vulnerable a las presiones en contra de algunas normas impuestas por el CAFTA. Por ejemplo, muchos sectores están obligados por la Constitución a quedar bajo control estatal: puertos, ferrocarriles, distribución de recursos hidráulicos y energía. El más controversial es el sector telecomunicaciones que, bajo presiones de ser liberalizado por el CAFTA, levantó intensas protestas con lo que provocó que Costa Rica no firmara el tratado en diciembre de 2003.³⁹ Pese a esto, en vista de que es el líder en alfabetización (95 por ciento), ha atraído industrias de la información como Intel, y farmacéuticas como los laboratorios Abbot y Procter & Gamble.

Al enfocarnos en la segunda dimensión de los cambios transformacionales observamos varios paralelos: mercados de pequeñas dimensiones, dependencia de productos primarios e inserción en la economía global —que en muchas ocasiones requiere integración a la economía de Estados Unidos como condición previa, desnacionalización de industrias y descentralización gubernamental. Para los más rezagados como Guatemala, Honduras y Nicaragua, existen contrariedades adicionales: muestran insuficiencia en información, infraestructuras de información y tecnologías; carencia de personal capacitado; inexperiencia y frágil coordinación intragubernamental; inexistencia de vínculos con la sociedad civil; remuneraciones bajas en grado tal que dificultan la retención del personal y, por tanto,

³⁷ John D. Abell, "Coffee Production and Sustainable Development: San Lucas Tolimán, Guatemala", *LASA Forum* 35, no. 2 (verano de 2004): 5-7.

³⁸ Véase Pierro Glejjesos, "Guatemala Crises and Response", en Fagen y Pellicer, eds., *The Future of Central America...*, 187-212; y Adolfo Aguilar Zinser, "Mexico and the Guatemalan Crisis", *ibid.*, 161-186.

³⁹ Gobierno de Costa Rica, *National Action Plan*, 12, nota a pie.

la implementación de políticas; y una frágil base de contribuyentes, con Guatemala exhibiendo el segundo más pequeño ingreso per cápita en América Latina y el Caribe, tras Haití.⁴⁰

Dichas dificultades vulneran la tercera dimensión, es decir, las reformas estructurales. Los paralelos entre países continúan: las prioridades del desarrollo institucional son liberalización comercial, flujos de capitales, mercados de intercambio de divisas y sector financiero, pues tales funciones siguen a la liberalización; también, la membresía en el GATT/OMC se convirtió en una necesidad, por ejemplo, Guatemala en 1991, Honduras en 1994, y así sucesivamente; lo mismo respecto a la desnacionalización de sectores e industrias. Los países adoptaron múltiples programas para facilitar dichos procesos, por ejemplo, en Guatemala el Programa Nacional de Competitividad (Pronacom), el Acuerdo Fiscal para un Futuro de Paz y Desarrollo (2002), la Ley de Inversión Extranjera (1998) y el Programa de Modernización del Sistema Financiero Nacional (1998); en El Salvador, el Programa de Nueva Alianza, que consistió en alianzas específicas para la estabilidad macroeconómica, empleo, solidaridad, prospectiva y seguridad; en Honduras, la Iniciativa de Competitividad Nacional, siete subgrupos para el fortalecimiento de la capacidad negociadora comercial y la promoción exportadora, creación de centros tecnológicos, atracción de inversiones, mejoramiento de infraestructura, del sistema de calidad nacional, del sistema de capacitación y del fondo de competitividad.

La última dimensión atiende las áreas prioritarias a mejorar. Cuatro categorías son obligatorias en el contexto de las negociaciones del CAFTA, aunque su importancia varía para cada país; éstas son: desarrollo rural, ambiente de negocios e inversión, pequeñas y medianas empresas (PYME) y fomento a la ciencia y la tecnología particularmente para industrias de información. Por ejemplo, para Guatemala es prioritario el desarrollo rural mientras que Nicaragua lo subordina; Honduras lo interpreta ampliamente para incluir salud, educación, seguridad e infraestructura, mientras que Costa Rica da prioridad igualmente a estos cuatro rubros.

Desarrollo

El CAFTA enfatiza el desarrollo institucional que también promueve el desarrollo humano y en infraestructura. Esto es crítico para los esfuerzos de integración regional ya que remite a políticas concretas. Algunos patrones de desarrollo institucional comunes están emergiendo: una institución principal funciona como la puerta de entrada para la transformación de otras; ésta se desagrega en varias funciones; está conectada horizontalmente con agencias gubernamentales, y tiene vinculaciones verticales con grupos sociales por un lado y por el otro con instituciones multilaterales. El cuadro 8 presenta comparativamente esta red institu-

⁴⁰ Gobierno de Guatemala, *National Action Plan*, 31.

CUADRO 8
DESARROLLO INSTITUCIONAL EN AMÉRICA CENTRAL

| <i>Instituciones responsables del comercio exterior (y subsidiarias)</i> | <i>Instituciones que promueven las vinculaciones horizontal y vertical</i> |
|---|--|
| Costa Rica | |
| Comex (Ministerio de Comercio Exterior): creado a mediados de los ochenta | Servicio de Aduanas (Ministerio de Finanzas) Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) Ministerio de Agricultura (Mag) Promotora del Comercio Exterior (Procomer) Consejo de Inversión de Costa Rica (Cinde) Ministerio de Salud Ministerio de Justicia Contraloría General de la República (CGR) Cámara Industrial de Costa Rica (CRIC) |
| El Salvador | |
| Ministerio de Economía (Minec) Viceministro de Economía Viceministro de Industria y Comercio | Viceministro de Economía Dirección de Política Comercial; Minec coordina políticas con los ministerios de Agricultura, Salud, Asistencia Social, Trabajo, Finanzas y Recursos Naturales y Medio Ambiente Dirección de Administración de Tratados, Datco Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología Viceministro de Industria y Comercio: Dirección de Desarrollo Competitivo de las Exportaciones (Unidad de Inteligencia Competitiva; Centro de Servicios a las Exportaciones) Dirección de Comercio e Inversión (Oficina Nacional de Inversiones; Apoyo al Desarrollo Empresarial) Fondo de Fomento a las Exportaciones (Foex) Comisión Nacional para el Fomento de la Inversión (PROCESA) Comisión Nacional de la Micro y Mediana Empresa (Conamype) |
| Guatemala | |
| Ministerio de Economía (desde 1997) Viceministro de Integración y Comercio Exterior (desde 2002) Viceministro de Inversión y Competencia (desde 2002) Viceministro de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (desde 2002) | Viceministro de Integración y Comercio Exterior: Política Comercial Externa Administración (instrumentación) Análisis Económico Conapex (Consejo Nacional para la Promoción de las Exportaciones, 1986) Sector privado (Cámara Empresarial de Guatemala, sectores: agricultura, industria, comercio al menudeo, finanzas, turismo, etc.) Sector público (el Ministerio de Economía coordina a los ministerios de Finanzas; Agricultura, Alimentos y Ganado; Comunicaciones y Transporte, Infraestructura Pública; y al Banco Central) |

CUADRO 8
DESARROLLO INSTITUCIONAL EN AMÉRICA CENTRAL
(continuación)

| <i>Instituciones responsables del comercio exterior (y subsidiarias)</i> | <i>Instituciones que promueven las vinculaciones horizontal y vertical</i> |
|---|--|
| Honduras | |
| Secretaría de Industria y Comercio | Coordina: |
| Subsecretaría de Fomento Empresarial y Comercio Interno (direcciones generales de Propiedad Intelectual; Protección al Consumidor; Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa) | Secretaría de Finanzas y Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI); Ganado y Agricultura; Recursos Naturales y Medio Ambiente; Relaciones Exteriores; Salud; y Turismo |
| Subsecretaría de Integración Económica y Comercio Exterior (direcciones generales de Integración Económica y Política Comercial, y de Fomento al Comercio Exterior y la Inversión) | Banco Central de Honduras (BCH) |
| | Rama legislativa (unicameral) |
| | Sector privado: |
| | Consejo Hondureño Empresarial (Cohep) |
| | Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones (FIDE) |
| | Asociación Nacional de Productores (ANDI) |
| | Cámara de Comercio e Industria (CCIC) |
| | American Chamber of Commerce in Honduras (Amcham) |
| | Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa (CCIT) |
| Nicaragua | |
| MIFIC | |

cional de los países de América Central. De nuevo, Nicaragua contrasta con los otros por su escasez de información y organización de la misma.

Obsérvese que los ministerios de economía o de comercio internacional han adquirido el liderazgo en la consecución de los propósitos de liberalización y regionalización; esto es relevante por las siguientes razones: 1) impone una orientación hacia afuera a los PVD que debieran, por obligación democrática, orientarse hacia el desarrollo interno; 2) por extensión esto crea un orden de “arriba abajo” dentro de estos países y, con ello, inconsistencias desarrollistas: una orientación externa requiere más educación, exposición y contactos externos que sólo se presentan en las clases urbanas (no en las rurales), y atrae más a los grupos con movilidad vertical que a los ciudadanos rurales, quienes son típicamente arraigados y conservadores; 3) la orientación externa está implícitamente orientada a Estados Unidos, como describen los argumentos de dependencia, particularmente en su versión original formulada por Albert O. Hirschman acerca de los países clientes de Alemania en Europa oriental antes de la segunda guerra

mundial;⁴¹ 4) desde un ángulo más positivo, esta orientación externa hacia Estados Unidos aún puede impulsar la pronta recuperación de sus deplorables condiciones económicas de por lo menos cuatro de los cinco países; y aunque las instituciones necesarias para el CAFTA implican planeación de largo plazo, el énfasis en los sectores sociales con movilidad ascendente en vez de aquellos provenientes del sector agrícola tradicional requiere una estrategia de corto plazo que será inviable de no incluir a una proporción más representativa de la población. Finalmente, como con la política comercial, las políticas exteriores enfatizan desproporcionadamente a Estados Unidos, al grado en que hacen que México y Canadá parezcan socios triviales.

Las negociaciones del CAFTA

El cuadro 9 provee la columna vertebral del análisis mediante una lista de las rondas de negociación del CAFTA, y el cuadro 10 presenta las reuniones de coordinación. Las negociaciones fueron relativamente abiertas por la cantidad de conferencias de prensa y los volúmenes de información publicados. Pero en lo fundamental el CAFTA se caracterizó por la discrecionalidad, por las respuestas evasivas a cuestionamientos públicos,⁴² ya que muchos documentos eran inaccesibles “por razones de política exterior y seguridad”.⁴³ A continuación, tras una revisión general del CAFTA, se elabora una descripción del trato dado a los siguientes temas: agricultura, textiles, mano de obra y telecomunicaciones, con comentarios acerca de los impactos que tuvo en el ambiente y en las relaciones de poder, así como comentarios conclusivos sobre los desenlaces de la negociación.

Revisión general

Las negociaciones del CAFTA fueron inmaculadas; estuvieron predeterminadas desde el principio: habría nueve rondas que concluirían en diciembre de 2003. Por

⁴¹ *National Power and the Structure of Trade* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1981).

⁴² Éste es un tema común en los informes. La Sexta Ronda en Nueva Orleans, como se afirmó en *The Advertiser* de Lafayette, Luisiana, “será conducida en secreto”. Véase “Secret CAFTA Talks Continue”, *The Advertiser*, 29 de julio de 2003, <<http://www.theadvertiser.com/business/html/CC6EB14B-1B61-4322-8F1A-D4D379735605.sht>>. Katherine Stecher utiliza el mismo argumento acerca de la Séptima Ronda en Managua: “CAFTA: A Shot-gun Wedding”, *NicaNet: The Nicaragua Network*, <http://www.nicanet.org/alerts/cafta_negotiations_2.htm>. The Canadian Council for International Cooperation afirma lo mismo. Véase Esperanza Moreno, “Secret Deals Breaks Trail for FTAA?”, *Oneworld net*, 16 de julio de 2004, en <<http://www.oneworld.net/article/view/76972/1/>>.

⁴³ Oxfam, “CAFTA: An Undemocratic Negotiation Process”, en <<http://www.oxfamamerica.org/advocacy/art5543.html>>.

CUADRO 9
RONDAS DE NEGOCIACIÓN DEL CAFTA

- 1^a San José, Costa Rica, 27 de enero de 2003: calendarización y establecimiento de la agenda, se sostuvieron pláticas de largo alcance, se llevaron a cabo reuniones de los grupos de negociación y se discutieron acuerdos con terceras partes (México y Chile).
 - 2^a Cincinnati, Ohio, Estados Unidos, del 24 al 28 de febrero de 2003: surgieron desacuerdos que no se resolvieron; se realizaron pláticas sobre los detalles en los grupos de la negociación; no hubo acuerdo con Estados Unidos en el tema de la agricultura, los derechos laborales ni en las telecomunicaciones.
 - 3^a San Salvador, El Salvador, del 31 de marzo al 4 de abril de 2003: se presentan convergencias y divergencias; Estados Unidos propone a Panamá y a la República Dominicana como socios del CAFTA, se abordan los subsidios a las exportaciones; se discuten los textiles y las reglas de origen; se abordan temas agrícolas.
 - 4^a Antigua, Guatemala, del 12 al 16 de mayo de 2003: se decide la aplicación de leyes laborales a pesar de que violen los derechos humanos, y reducir los aranceles agrícolas en un plazo de 5-12 años; se aborda el tema de acceso a mercados: Guatemala ofrece abrir 78-81 por ciento, frente a la propuesta de 72 por ciento presentada por otros; el nivel arancelario preferencial de textiles de Centroamérica se negocia; todas las propuestas se ponen sobre la mesa de negociación.
 - 5^a Tegucigalpa, Honduras, del 16 al 20 de junio de 2003: Estados Unidos propone negociar acceso a mercados; 70 por ciento del acceso se acuerda, 30 por ciento se mantiene sin consenso (textiles, agricultura).
 - 6^a Nueva Orleans, Luisiana, Estados Unidos, del 28 de julio al 1 de agosto de 2003: se continúa discutiendo acceso a mercados, propiedad intelectual y compras del sector público; se abordan derechos laborales y reglas al medio ambiente.
 - 7^a Managua, Nicaragua, del 15 al 19 de septiembre de 2003: Estados Unidos rechaza las peticiones de eliminar sus subsidios, pero acuerda una protección de 15 años para los productos sensibles y se crean 5 grupos de productos; se desdeña el tema de los textiles para disgusto de Nicaragua.
 - 8^a Houston, 20 al 24 de octubre de 2003: los países centroamericanos pretenden infructuosamente la inclusión en la agenda de los temas migratorios y los derechos laborales.
 - 9^a Washington, D.C., 8 al 12 de diciembre de 2003: acuerdo alcanzado sobre el CAFTA con excepción de Costa Rica.
 - 10^a Acuerdo alcanzado con Costa Rica, 27 de enero de 2004.
 - 11^a Final. Firma del acuerdo, 28 de mayo de 2004.
-

CUADRO 10
REUNIONES DE COORDINACIÓN DEL CAFTA, 2003

| <i>Ronda</i> | <i>Fecha</i> | <i>Sede</i> | <i>Ronda</i> | <i>Fecha</i> | <i>Sede</i> |
|----------------|---------------|-------------|----------------|-----------------|-------------|
| 1 ^a | enero 15-16 | El Salvador | 6 ^a | julio 15-16 | Costa Rica |
| 2 ^a | febrero 18-19 | Costa Rica | 7 ^a | agosto 26-27 | El Salvador |
| 3 ^a | marzo 18-19 | Guatemala | 8 ^a | octubre 7-8 | Guatemala |
| 4 ^a | abril 19-30 | Honduras | 9 ^a | noviembre 25-26 | Honduras |
| 5 ^a | junio 3-4 | Nicaragua | | | |

tanto, la agenda para cada ronda perdió importancia; de hecho, no se insistiría en ningún tema específico, a menos que los países de centroamericanos persistieran, aun si los temas fuesen sensibles (por ejemplo, textiles y agricultura).⁴⁴ Incluso, cuando surgían temas específicos, las respuestas eran evasivas por parte de los negociadores. A pesar de que ofrecieron conferencias de prensa, el resultado casi siempre fue la retórica y la evasión que dejaron las dudas de los periodistas sin despejar, lo que no es mejor que negarse a ofrecer conferencias de prensa.

El cuadro 10 muestra que los temas críticos de agricultura y mano de obra se discutieron en la segunda ronda en Cincinnati del 24 al 28 de febrero del 2003; y el tema de los textiles se introdujo en la siguiente ronda en San Salvador entre el 31 de marzo y 4 de abril. De ahí en adelante, la agricultura y la mano de obra fueron temas permanentes en la agenda, pero Estados Unidos retrasó o evadió las discusiones sobre textiles, especialmente en la séptima ronda en Managua a mediados de septiembre. Catherine Stecher de la Red Nicaragüense, un grupo opositor al CAFTA, sostuvo que el acuerdo fue un “matrimonio forzado”, pues argumentó acerca de cómo se beneficiarían las grandes corporaciones agrícolas y no las familias agrícolas de Estados Unidos. En el TLCAN asimetrías similares redujeron el ingreso promedio de los agricultores estadounidenses en un 43 por ciento entre 1993 y 2001, 19 por ciento en Canadá entre 1989 y 1998, esto aunado a la quiebra de quince millones de pequeñas granjas mexicanas en un periodo similar—lo cual predice peores efectos para América Central, especialmente en Nicaragua donde más de 40 por ciento de la población vive en el campo y 75 por ciento de ellos en extrema pobreza.⁴⁵

La manera en que estos temas se trataron demuestra que Estados Unidos los desvió y los soslayó, favoreciendo otros; no obstante, se logró el acuerdo. La po-

⁴⁴ Véase Vanessa Ulmer, “CAFTA Negotiation Session 3: March 31-April 4, El Salvador”, Carnegie Endowment of International Peace, *News Summary*, en <<http://ceip.org/files/news/CAFTA-summary-3.asp>>.

⁴⁵ Stecher, “CAFTA: A Shot-gun Wedding”.

tencia adoptó la misma estrategia frente a los intereses de los Estados centroamericanos de incluir los temas de inmigración y derechos laborales en la octava ronda en Houston hacia fines de octubre;⁴⁶ después de que se mencionaron y se escucharon, fueron ignorados en el análisis final.

Las telecomunicaciones fueron otro tema complejo. De hecho, el CAFTA fue casi descarrilado por Costa Rica a causa del tema. En vista de la competitividad de Estados Unidos en el sector, la protegida industria costarricense sería amenazada; peor aun, el tema provocó reacciones entre los demás intereses beneficiados por la estabilidad y el relativo desarrollo de Costa Rica.

La negociación en temas laborales fue problemática, particularmente a causa de las persistentes diferencias salariales y la mutua suspicacia. Estados Unidos abordó esto superficialmente sólo con el objeto de lograr el apoyo de sus contrapartes centroamericanos. Estados Unidos demostró la misma actitud con respecto al tema ambiental, pues lo relegó lo más posible, a pesar de los múltiples estudios que produjo al respecto, y logró el apoyo de los Estados centroamericanos. Finalmente, en relación con la influencia del poder sobre los desenlaces de la negociación, la potencia se llevó el crédito debidamente. La sección sobre resultados documentó estas observaciones y ofrece conclusiones comparativas.

Agricultura

El análisis del tema agrícola se deriva del cuadro 11, que muestra el trato que Estados Unidos da a las importaciones agrícolas provenientes de cinco países centroamericanos, y el cuadro 12 que identifica los acuerdos logrados. Además, como tercer tema en este apartado, se abordan las implicaciones legislativas. En términos de las importaciones agrícolas, se identifican las siguientes: *a*) “contingentes arancelarios” (en inglés *tariff rate quotas*, o TRQ); *b*) los programas de apoyo existentes en Estados Unidos; *c*) los subsidios a las exportaciones, de existir alguno; *d*) los productos que Estados Unidos considera sensibles; *e*) los aranceles; *f*) los productos de CA que son afectados; *g*) los aranceles nicaragüenses; y *h*) las importaciones estadounidenses. La relevancia de cada uno varía para cada país de esta región.

Los TRQ fueron adoptados tras la Ronda de Uruguay para convertir barreras no-arancelarias (como las cuotas) a aranceles, con el objeto de establecer un acceso máximo de 3 por ciento del mercado interno para aquellos productos. Excepto Honduras, todos los demás países tienen listas de productos sujetos a estas restricciones, algunos de los cuales están incluidos en los programas de apoyo que Estados Unidos da a sus productores. Estos productos se convierten en “sensibles” si las importaciones exceden el límite acordado y se les aplican aranceles; y algunas exportaciones de ese país como lácteos, azúcar y tabaco reciben subsidios.

⁴⁶ Jenalia Moreno, “Worker Rights a Tricky Issue: Illegal Conditions a Concern”, *Houston Chronicle*, 22 de octubre de 2003, en <<http://www.chron.com/CDA/ssistory.mpl/business/2171778>>.

CUADRO 11
TRATO DE ESTADOS UNIDOS A LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS DE CENTROAMÉRICA

Trato de Estados Unidos

| | |
|-------------|---|
| Costa Rica | <ul style="list-style-type: none"> ▶ TRQ de carne de puerco, res y pollo, lácteos, arroz, maíz, trigo, frijol, azúcar y tabaco. ▶ Reciben programa de apoyo en Estados Unidos los productos lácteos, arroz, maíz, azúcar y tabaco. ▶ Reciben subsidios a la exportación los productos lácteos, azúcar y tabaco. ▶ Los productores de arroz y frijol serán fuertemente amenazados por la competencia. ▶ Se podrán aplicar aranceles de Estados Unidos al azúcar, sus derivados y a los melones. |
| El Salvador | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Los TRQ amenazarán lo siguiente: carne de res, lácteos, maíz amarillo, aceites vegetales, azúcar y tabaco. ▶ Productos sensibles para Estados Unidos: arroz, trigo, maíz, carne de pollo, trigo. ▶ Problemas para El Salvador en el maíz, arroz y frijol. ▶ Importaciones de Estados Unidos: café y azúcar. |
| Guatemala | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Los TRQ amenazarán al maíz, arroz, azúcar, tabaco, lácteos, frutas (manzanas, peras, uvas), sorgo y soya. ▶ Aranceles aplicados a los melones. ▶ Grandes problemas para Guatemala en el maíz y el arroz. |
| Honduras | <ul style="list-style-type: none"> ▶ No hay productos amenazados por los TRQ. ▶ Aranceles de Estados Unidos aplicados al arroz. ▶ Problemas para Honduras sobre el maíz. ▶ Importaciones de Estados Unidos: café y plátanos. |
| Nicaragua | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Los TRQ amenazarán al maíz, arroz, sorgo, aceites de vegetales, frijol, carne de res y pollo, leche y azúcar. ▶ Nicaragua aplicará aranceles al maíz, sorgo, arroz. ▶ Nicaragua no es de los 30 principales mercados de exportación de Estados Unidos, y es el menos dependiente de su mercado agrícola. |

FUENTE: Dale Hathaway, "The Impacts of U.S. Agricultural and Trade Policy on Trade Liberalization and Integration via a U.S.-Central American Free Trade Agreement", background paper, seminario sobre "Agricultural Liberalization and Integration" del Banco Interamericano de Desarrollo, octubre de 2002.

CUADRO 12
DESGRAVACIÓN ARANCELARIA DE LA AGRICULTURA EN EL CAFTA

| <i>Plazos de desgravación (años)</i> | <i>Acciones inmediatas</i> | <i>Arancel aplicado dentro de los "contingentes arancelarios" (TRQ)</i> | <i>Alcance negociado en la OMC</i> | <i>Compromisos de Estados Unidos</i> |
|---|------------------------------------|--|------------------------------------|--|
| Carne de res | | | | |
| 15 | Carne de primera y cortes selectos | Sólo si se satisfacen los TRQ de la OMC | 35-79% (15-30%) | 26% se eliminará en quince años |
| Carne de puerco | | | | |
| 15 | Tocino | Cuota base: 9 450 toneladas métricas, incremento anual de 5-15% | 35-60% (15-47%) | Cero aranceles |
| Carne de pollo | | | | |
| 18 para piernas de pollo (Costa Rica) | | 21 810 toneladas métricas (o el 5% de la producción regional de carne de pollo), Costa Rica: 300 toneladas métricas (10% al año) | 35-250% (164+%) | Ya existe un arancel cero |
| Lácteos | | | | |
| 20 | | 6 000 toneladas recíprocamente | 35-100% (hasta un 60%) | 60% de reducción en los próximos veinte años |
| Vegetales | | | | |
| Se eliminan todos los aranceles (excepto cebollas frescas para Costa Rica); varias desgravaciones | Productos selectos | | 30-60% (15%) | |
| Frutas | | | | |
| Hasta diez años (concentrados mixtos; naranjas) | Productos selectos (la mayoría) | | 20-60% (15%) | |
| Oleaginosas | | | | |
| 5-15 | Selecto | | 25-110% (5-20) | Ya existe un arancel cero |
| Papas | | | | |
| 15 | Tipos selectos | | 25-60% (15%) | |

CUADRO 12
DESGRAVACIÓN ARANCELARIA DE LA AGRICULTURA EN EL CAFTA
(continuación)

| <i>Plazos de desgravación (años)</i> | <i>Acciones inmediatas</i> | <i>Arancel aplicado dentro de los "contingentes arancelarios" (TRQ)</i> | <i>Alcance negociado en la OMC</i> | <i>Compromisos de Estados Unidos</i> |
|--------------------------------------|-----------------------------------|---|------------------------------------|---|
| Trigo y harina | | | | |
| 15 en la harina de trigo | Estados Unidos aplica candados | | 35-60% | |
| Maíz y sus derivados | | | | |
| 15 | Inmediata para Costa Rica | Se establecerán TRQ dentro de la cuota, partiendo de una base de 65 000 para Nicaragua y hasta 500 000 para Guatemala | 15-75% | Ya existe un arancel cero |
| Arroz | | | | |
| 18 (20 para Costa Rica) | | Se establecerán TRQ dentro de la cuota, rango: 50 000 para Costa Rica | 35-90 (15-60) | Ya existe un arancel cero |
| Azúcar | | | | |
| 15 | | 97 000 toneladas métricas, podrán alcanzar las 140 000 en el año 15, a partir de entonces crecerá 2% anualmente | | Los aranceles no se reducirán sobre el 100 por ciento de lo que excede la cuota |
| Tabaco | | | | |
| | | | | Los subsidios a las exportaciones de Estados Unidos se eliminarán en quince años. Los aranceles de Estados Unidos desaparecerán en quince años |
| Algodón | | | | |
| | Libre de arancel Candados | | | Desgravación arancelaria en quince años |

FUENTE: U.S. Trade Representative, "CAFTA Agriculture: Specific Fact Sheet", en la página oficial del USTR, <<http://www.ustr.gov>>.

El azúcar plantea un inmenso problema, razón por la cual sus niveles de subsidio no fueron reducidos bajo el CAFTA. El incremento en el acceso al mercado de Estados Unidos para el azúcar de América Central en el primer año sólo representaría la producción de un solo día de la industria azucarera del país,⁴⁷ es decir, el 1.2 por ciento de su producción y 1.1 por ciento de su consumo —y crecería solamente a 1.7 por ciento de la producción y 1.6 por ciento del consumo en quince años. Estados Unidos establecería TQR equivalentes a 99 000 toneladas métricas (TM) en el primer año, que aumentarían a 140 000 en quince años. A pesar de estas medidas, los productores de azúcar de la potencia se mostraron dispuestos a transferir su lealtad partidista durante la campaña del 2004 si las protecciones de que gozaban no se mantenían. Aunque el azúcar no fue el factor decisivo que determinó la manera en que dos estados clave como Florida y Minesota votaron (Florida por los republicanos y Kerry obtuvo el voto de Minesota, mientras que para el Congreso estuvo dividido), el tema del azúcar generó fuertes presiones políticas. Un granjero de Minesota, Ferry Vipond, argumentaba lo siguiente: “No se puede esperar que compitamos con ellos (los países centroamericanos) cuando pueden producir azúcar exentos de normas ambientales o laborales”. Charlie Melancon, un granjero azucarero de Luisiana, tenía más convicción en esta creencia: “Todos los candidatos están huyendo del CAFTA a causa del voto azucarero...”.⁴⁸

El cuadro 12 muestra el trato a algunos productos selectos en el CAFTA, el rango de obligatoriedad de la OMC y la acción específica de Estados Unidos. Muchos productos entrarán en un régimen libre de aranceles hasta después de quince años, algunos, como el arroz costarricense en dieciocho o veinte años y los lácteos en veinte años. Varios productos lo harán inmediatamente (columna 3), por ejemplo, tocino y algunas frutas y verduras. La cuarta columna indica los límites actuales de TRQ y sus cambios esperados y la quinta columna proporciona sus rangos bajo la OMC, tanto prescriptiva (primera fila) como prácticamente (segunda). La última columna indica que para Estados Unidos un número de productos ya tiene arancel cero (cerdo, pollo, chícharo y frijol, maíz y sus derivados, y arroz), otros que reciben protección no tendrán gran cambio (azúcar), otros serán lentamente comercializados (lácteos, carne de res) o serán completamente excluidos (tabaco, algodón).

El CAFTA muestra con claridad cómo las negociaciones agrícolas pasaron de la fase de fórmula a la de detalles. Hacia el fin de la cuarta ronda, las áreas sin consenso eran las siguientes: agricultura, textiles y accesos privilegiados distribuidos selectivamente a través de Centroamérica.⁴⁹ Puesto que el tema agrícola es un

⁴⁷ U.S. Trade Representative, “Sugar: Putting CAFTA in Perspective”, *Trade Talks*, en <<http://www.ustr.gov>>.

⁴⁸ Rob Hotakainen, “Sugar: A Sticky Election Issue”, *Sacramento Bee*, 5 de septiembre de 2004, en <<http://www.sacbee.com>>.

⁴⁹ “Briefing on the U.S./Central American Free Trade Agreement”, *Yahoo! News*, CAFTA Coalition, junio de 2003.

problema tanto para las exportaciones de Estados Unidos como para las importaciones, se demuestra cómo el enfoque uniforme que ese país busca imponer en cada negociación comercial rara vez atiende las preocupaciones específicas de las partes. El cuadro 11 enlista los TRQ de Estados Unidos para cinco países centroamericanos, así como los productos sensibles que son amenazados por las importaciones y las exportaciones en ambos sentidos. También se encuentran enlistadas las importaciones de Estados Unidos sujetas a restricciones sanitarias-fitosanitarias y barreras técnicas al comercio, impuestas sobre todo al pollo y carne de res de Centroamérica. Además de exponer las variaciones entre países, se evidencia un problema común de la región: existen consecuencias perjudiciales de la liberalización de productos. Las negociaciones comerciales se asemejan a una bomba de tiempo. Por un lado están las demandas de Estados Unidos de acceso a mercados y defensa contra importaciones, por el otro están las más débiles capacidades de tal región para sostener sus demandas de acceso al mercado de la potencia y defensa contra importaciones. El resultado: los pequeños productores centroamericanos “serán borrados”, y sus grandes granjas “quebrarán”, el *dumping* de Estados Unidos podría tener el mismo efecto que en el TLCAN tuvo sobre México, convirtiendo “un gran productor agrícola” en el “mayor importador de granos básicos de Estados Unidos en América Latina” —un destino que afectó la vida de 25 millones de productores mexicanos de maíz.⁵⁰

Durante el fracaso de la reunión ministerial de Cancún en septiembre de 2003, dos miembros del Comité de Finanzas del Senado, su presidente Charles Grassley y Max Baucus, declararon que “verán mal” a aquellos países que no jueguen un “papel constructivo” en las negociaciones —una amenaza directa a Costa Rica y Guatemala, miembros del G-21 que se opuso a las demandas de Estados Unidos en Cancún, y otros miembros de América Latina en esa coalición. Grassley y Baucus tenían sus preocupaciones y expectativas sobre el CAFTA. “Los negociadores de Centroamérica tienen demandas irreales respecto al tema de acceso a mercado”, y propusieron que las “barreras impuestas a productos estadounidenses —incluyendo carne de res, cerdo, maíz, avena y soya— debían ser eliminadas lo antes posible y de preferencia inmediatamente”. Al mismo tiempo, amenazaron a América Central con respecto de un incremento en las exportaciones de azúcar a Estados Unidos y notaron que “los países de centroamericanos han mostrado poca voluntad para relacionarse de manera constructiva...”.⁵¹ Aunque Estados Unidos se rehusó a hacer concesiones en materia de subsidios agrícolas en la séptima ronda, acordó limitar los productos sensibles a un rango temporal de protección de quince años. Pese a esto, los productores azucareros estadounidenses estaban inconformes,⁵² como

⁵⁰ Oxfam, “Agriculture under CAFTA”, en <<http://www.oxfamamerica.org/advocacy/art=5542.html>>.

⁵¹ “Will WTO Stand Affect CAFTA”, *High Plains Journal*, 10 de septiembre de 2003, en <<http://www.hpj.com/edit1/WillWTOstandaffectCAFTA.CFM>>.

⁵² “Congressmen Urge Caution in FTAA Negotiation”, *The South Florida Business Journal*, 25 de septiembre de 2003, en <<http://www.bizjournals.com/southflorida/stories/2003/09/22/daily37.html>>.

indicaron sus representantes de ambos partidos Neil Abercrombie (demócrata por Hawai), Allen Boyd (demócrata por Florida), Ben Cardin (demócrata por Maryland), Ed Case (demócrata por Hawai), Eliot Engel (demócrata por Nueva York), Mark Foley (repblicano por Florida), Alcee L. Hastings (demócrata por Florida) y Adam Putnam (repblicano por Florida). También los productores de camarón estaban insatisfechos en la octava ronda en Nueva Orleans, centro de la industria camaronesa.⁵³ Tras firmarse el CAFTA, Estados Unidos impuso rígidos aranceles sobre las importaciones de China y Vietnam (112 por ciento), Brasil (67 por ciento), India (27 por ciento), Tailandia (10.2 por ciento) y Ecuador (9 por ciento), incluso cuando 87 por ciento del camarón que se consume es importado.⁵⁴

Como antes se observó: *a*) esta región podría enfrentar mayores impactos que Estados Unidos a causa del trato agrícola del CAFTA en vista de las inmensas asimetrías económicas y disparidades en condiciones sociales; y *b*) con más productos libres de aranceles —especialmente avena, maíz y arroz— el peso de Estados Unidos en la apertura de los mercados de otros países y otros productos se incrementa. Esta segunda observación hace de la agricultura un instrumento de política comercial más amplio.

Textiles

Dos problemas emergieron de la negociación de textiles, uno genérico al proceso y otro específico al tema: 1) hubo evasivas para con los medios en los informes sobre el progreso de las negociaciones, y 2) el segundo versó sobre la acumulación de origen. Mientras que la evasión creó un sentido de identidad común entre negociadores, la acumulación de origen reveló las divisiones de la industria textil de Estados Unidos respecto al CAFTA.

Sobre textiles sabemos solamente lo poco ofrecido en las tímidas declaraciones de propósitos. La negociadora en jefe de Estados Unidos, Regina Vargo, esperaba que “la región entera operara bajo un solo régimen textil en términos de reglas de origen [...] Esto sería un tema de negociación, [...] no sólo aquí en la región (centroamericana), también en Estados Unidos entre nuestros diferentes intereses a lo largo del espectro que va de la producción a la distribución...”. Cuando se le pidieron detalles, Vargo dio evasivas. Se le preguntó acerca de una supesta división entre los países de tal región respecto al tema del acceso a un mercado libre de aranceles y de cómo Estados Unidos interpretaba la ausencia de consenso general y respondió: “Ése es de nuevo el tipo de pregunta que

⁵³ John de Santis, “Shrimpers Go Global: Economic Stress Leads to Unlikely Alliances”, *The Houma Courier*, 23 de julio de 2004, en <<http://www.houmatoday.com/apps/pbcs.dll/article?AID=20030723/NEWS/307230321/1026>>.

⁵⁴ “U.S. Places Duties on Shrimp Sales”, *BBC News*, 29 de julio de 2004, en <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/3937851.stm>>.

involucra especulaciones [...] Así que supongo que mi respuesta es «seguiremos hablando y trabajando en ello». En efecto, hablaron y trabajaron para producir el acuerdo, sin embargo, el paso de la implementación de detalles a la práctica es distinta del paso de la fórmula a los detalles. Un acuerdo general sobre acceso a mercados es fácil lograr, pero cada país, incluyendo Estados Unidos, busca excepciones sectoriales o industriales a dicho acuerdo. Costa Rica obtuvo sus excepciones en agricultura durante la ronda de octubre de 2002 en San José; pero no se aclaró durante la mayor parte de las negociaciones si esto sucedería en los demás casos, en qué medida sucedería para cada uno de los países y en qué productos específicamente. Si esto es lo que se discutió en la fase de fórmulas y terminología, la fase de discusión sobre los detalles invocó sobre todo el tema de las reglas de origen, entre otros.

Las pláticas sobre reglas de origen terminaron en una controversia sobre la acumulación de origen: fibras, tejidos y telas importadas de cualquier país que tenga un acuerdo de libre comercio o un arreglo preferencial con Estados Unidos debían calificar como insumos manufactureros provenientes de esta región para exportaciones sin aranceles a aquel país, bajo el CAFTA. Ésta es la visión unánime de la región, opuesta por los grupos textiles de Estados Unidos quienes querían que sólo las fibras, tejidos y telas estadounidenses calificaran como insumos textiles. La visión estrecha de Estados Unidos contra la más amplia centroamericana respecto a reglas de origen genera dos profundas fuentes de conflicto: *a*) ciertos países que tienen acuerdos comerciales con Estados Unidos, como México, son productores de fibras, tejidos y telas a altos costos comparados con productores africanos y caribeños que no tienen estos acuerdos, y que automáticamente se beneficiarían de acumulación de origen en América Central, de manera tal que favorecerían la integración de sus economías y la de Norteamérica, marginando así al resto del mundo; y *b*) los productores de textiles estadounidenses enfrentan la oposición de vendedores al menudeo y mayoreo de ese mismo país que prefieren importaciones baratas para enfrentar la rigurosa competencia.⁵⁵ Mientras Estados Unidos defendía su posición a favor de un acuerdo “a partir del hilado” (*yarn forward position*, YFP por sus siglas en inglés) —es decir, ropa de una región elaborada a partir de insumos de la misma región—, América Central buscó “niveles arancelarios preferenciales” para los textiles (*tariff preference levels*, TPL por sus siglas en inglés) desde la cuarta ronda con base en la acumulación de origen.

Telecomunicaciones

Como es un sector pujante de la industria de servicios, las telecomunicaciones son críticas para el comercio del siglo XXI; por tanto, su trato en las negociaciones

⁵⁵ Kristi Ellis, “CAFTA Talks Hinge on 3 Major Sectors”, *Trade Observatory*, 2 de octubre de 2003, en <<http://www.tradeobservatory.org/news/index.cfm?ID=4850>>.

atiende dos asuntos: *a)* brechas entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, y *b)* manejo de los competitivos grupos de interés. Ambos fueron contenciosos y quizá aún no se han arreglado del todo. Costa Rica se negó a firmar el acuerdo en diciembre de 2003 en parte debido al segundo factor, mientras otros países de la región se incomodaron con el acuerdo a causa del primer factor.

Costa Rica no fue el único que comprometió los sectores de telecomunicaciones, aseguradoras y otros. Irving Guerrero, el viceministro de Comercio Exterior hondureño indicó, incluso antes de las pláticas del CAFTA, que su país daría pasos lentos en el tema.⁵⁶ El desacuerdo se evidenció en la conferencia de prensa de la cuarta ronda. Vargo declaró: “las telecomunicaciones y otros sectores de infraestructura clave serán la columna vertebral que todos los demás utilicen en términos de competitividad [...] Así que pensamos que ésta es un discusión totalmente apropiada para la mesa”. Su contraparte costarricense, Anabel Gonzales, rápidamente reaccionó: “Creí que después de tres rondas de decir lo mismo podría ahorrármelo en esta oportunidad, pero pienso que, para el registro, debo mencionar de nuevo que el presidente de Costa Rica ha declarado que nuestra posición en el tema es que las telecomunicaciones no se abrirán en el contexto del acuerdo, ya que nuestro país considera ésta como una decisión o discusión interna”.

Claramente no todos los temas podían ser evadidos; y Costa Rica eventualmente flexibilizó su posición. La obtención del acuerdo pudo haber enorgullecido a los negociadores de Centroamérica, pero eso no borra que algunos tuvieron que soportar concesiones en puntos difíciles a favor de la posición privilegiada de Estados Unidos y, posiblemente, de problemas que de ello se derivarán.

Las telecomunicaciones están en la lista de pronta liberalización de la OMC. Sin embargo, la liberalización roba a los países en vías de desarrollo la oportunidad de construir sus propias industrias de telecomunicaciones que, al parecer, no se presentará de nuevo. Compensando estas oportunidades perdidas está la reubicación de plantas maquiladoras dedicadas a productos de telecomunicaciones de bajo costo a países en vías de desarrollo, como cuando México comenzó a producir chips de semiconductores en los noventa; éste es el caso de la mayoría de los países centroamericanos. Pero en la otra cara de la misma moneda está la protección que recibe la industria de telecomunicaciones en algunos países en vías de desarrollo como Costa Rica, más la que ya hay en los países desarrollados. Ambas son circunstancias costosas.

El tema laboral

Las leyes laborales siempre obstaculizan las negociaciones comerciales, pero en este caso fueron subordinadas. Estados Unidos tiene la capacidad de esconder-

⁵⁶ Lynn Chatowetz, “CA Trade Reps Meet in Washington for Free-trade Talks”, *Honduras This Week Online*, 16 de septiembre de 2002, <<http://www.marrder.com/htw/2002oct/business.htm>>.

las bajo la alfombra o ignorarlas —una actitud ampliamente aceptada por los negociadores de Centroamérica puesto que su propio trato de los trabajadores es cuestionable. Pese a esto, dicho tema se vincula con otros, como la discusión de los principios y relaciones laborales en las medidas para generar capacidad comercial.

La administración de Bush se ha resistido a promover cualquier cosa más allá de la aplicación de leyes laborales locales. Los grupos laborales estadounidenses, sin embargo, demandaron más; como mínimo, la aplicación de los cinco principios cardinales de la OIT:⁵⁷ libertad de asociación, derecho a organizarse, negociación colectiva, abolición del trabajo forzado y equidad de tratos y oportunidades.⁵⁸ Su cumplimiento implica transformaciones sociológicas inmensas en las sociedades históricamente estratificadas y subyugadas de la región. Aun así Max Baucus, senador demócrata por Montana, insiste que el Congreso no aceptará menos.

Como con los textiles, el negociador en jefe fue igualmente vago y evasivo en las conferencias de prensa respecto a derechos laborales. Cuando se le preguntó, después de la cuarta ronda en Guatemala, si el CAFTA despojaría a los exportadores de CA de las preferencias del CBI y del Sistema General de Preferencias (SGP),⁵⁹ se rehusó a “entrar en los detalles de las ofertas...”. Cuando se le pidió que mencionara “concretamente” las propuestas de Estados Unidos, su respuesta fue un poco más específica pero finalmente igual de evasiva:

Pienso que nuestro enfoque sobre los temas laborales tiene tres lineamientos [...] primero la negociación de obligaciones en este acuerdo [...] que cada parte [...] es responsable de la aplicación efectiva de [...] sus propias normas laborales [...]; segundo, [...] tenemos un diálogo bilateral activo [...] para hablar de las formas en que los regímenes laborales y su aplicación [...; tercero], [...] discutimos activamente sobre asistencia a la capacidad comercial”.⁶⁰

Nos quedamos especulando acerca de cómo se mejorarán y aplicarán las obligaciones del régimen laboral y cuál será su relación con las medidas TCB. Éstas atienden: *a)* la movilización de los recursos para micro, pequeñas y medianas empresas; *b)* la colección, manipulación y desmantelamiento de datos estadísticos; *c)* la diseminación de conocimiento acerca de los requerimientos del mercado de

⁵⁷ Doug Palmer, “U.S. Eyes Post-Cancun Trade Deal with Central America”, *Yahoo! News*, 17 de octubre de 2003, en <http://story.news.yahoo.com/news?tmp1=story&u=nm/20030929/pl_nm/trade_cafta_dc_1>.

⁵⁸ Acerca de cómo los primeros dos son minados por las maquiladoras, véase Mark Engler, “CAFTA: Free-trade vs Democracy”, *Foreign Policy in Focus*, 29 de enero de 2003, en <<http://www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/0603CAFTA.htm>>.

⁵⁹ CBI: Caribbean Basin Initiative; el GSP fue adoptado durante las pláticas en la Ronda Kennedy del GATT entre 1964-1967.

⁶⁰ Embajada de Estados Unidos en Guatemala, “Transcript of Final Press Conference, IV Round of CAFTA Negotiations”, Ciudad de Guatemala, 16 de mayo de 2003, en <<http://www.kampala.usembassy.gov/guatemala/wwwh.caftaguae02.html>>.

Estados Unidos; *d*) el fortalecimiento de instituciones; y *e*) la coordinación de consultas entre el sector privado y la sociedad civil.⁶¹

Los informes sobre medidas TCB son un poco más reveladores, pero la manera en que lo laboral se conecta con las negociaciones de agricultura, textiles, acceso de mercados o TCS queda oscura. “Los nuevos acuerdos comerciales aceptan las leyes laborales como son”, argumenta Stephen Cotas, del Labor Education in the Americas Project, “y las leyes locales de América Latina suelen estar por debajo de las normas internacionales”.⁶² El hecho de que queden o no abiertas se verá con el tiempo, puesto que los grupos sociales no están convencidos de que se haya nivelado el terreno y sólo la implementación de las políticas revelará su estado. A pesar de esto, cualquier consenso entre países desarrollados y países en vías de desarrollo a favor de la subordinación de las leyes laborales en negociaciones comerciales contribuye mucho en la prevención de rupturas en el proceso.

Para países con poblaciones predominantemente agrícolas, significativos sectores indígenas, profunda pobreza y memorias recientes de guerra civil o persecución, los programas TCB y sus expectativas son demasiado ambiciosas —reflejando de nuevo el tono “de arriba hacia abajo” del Consenso de Washington, que se impone a una sociedad que no entiende su esencia. Esto difiere drásticamente del enfoque desarrollista “de abajo hacia arriba” que enfatiza inclusión social y sustentabilidad. Los resultados del primero tienden a ser muy diferentes: las TCB benefician y son el arma de muy pequeños segmentos modernizadores de la población residente en las áreas urbanas; por tanto, fortalece a los tradicionales actores de la toma de decisiones corporativista, tales como las elites económicas y militares, y en el proceso se profundizan divisiones sociales y tendencias represivas. En conclusión, las TCB podrían destruir los proyectos sustentables y desarrollistas.

Después de que se acordó el CAFTA, Thea Lee, directora asistente de políticas públicas de la AFL-CIO,⁶³ rechazó el comentario de Zoellick de haber provisto de

⁶¹ Para un análisis de la experiencia de El Salvador con las medidas TCB, véase Gobierno de El Salvador, “National Action Plan for Trade Capacity Building: El Salvador”, 16 de diciembre de 2002, en <http://www.sice.oas.org/geograph/central/plan_sal.asp>. Estados Unidos solicitó informes semejantes para liberar fondos TCB a todos los países de Centroamérica. Véase, además, Gobierno de Costa Rica, U.S.-Central American Free Trade Agreement, Integral Cooperation Agenda, “Conceptual Proposal for a National Action Plan: Costa Rica”, diciembre de 2002; Gobierno de Guatemala, Ministerio de Economía, “National Action Plan for Trade Capacity Building in Guatemala: A Proposal by the Government of Guatemala in the Framework of the U.S.-CAFTA”, diciembre de 2002; Gobierno de Honduras, US-Central American Free Trade Agreement (U.S.-CAFTA), “National Action Plan for Trade Capacity Building: Honduras”, junio de 2003; y Gobierno de Nicaragua, “Operational Program for the National Action Plan for Institutional Strengthening”, diciembre de 2002, todos disponibles en la página web del representante comercial de Estados Unidos.

⁶² Emad Mekay, “U.S. Trade: Central American Free Trade Deal a Dud, Activists Say”, 10 de abril de 2003, en <<http://www.tradesobservatory.org/news.index.cfm?ID=4285>>.

⁶³ AFL-CIO: American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (Federación del Trabajo de Estados Unidos-Congreso de Organizaciones Industriales).

protección nunca antes vista a los trabajadores, diciendo que era una “mentira absoluta”.⁶⁴ En América Central, las corporaciones florecen bajo leyes laborales laxas, especialmente en el sector agrícola, imponiendo todo tipo de prácticas discriminatorias. En el caso del plátano, del que la región provee el 40 por ciento de la producción mundial, Kate Mendenhall y Margaret Reeves precisan que además de la persecución de trabajadores de sindicatos plataneros, las corporaciones rutinariamente utilizan pesticidas que dañan a los trabajadores, por ejemplo el *paraquat*, un tóxico que produce comezón, ardor, dermatitis y, en caso extremo, la muerte; el *propiconazole* que destruye la tierra y, mediante escurrimientos, mata a los peces de los canales; y *dibromocloropropano* que genera esterilidad, entre otros.⁶⁵ En Guatemala, novecientos trabajadores de las plantas Bobos de Del Monte fueron ilegalmente expulsados, pero la presión del Sindicato de Trabajadores Bananeros de Izabal (Sitrabi) condujo a que se aplicaran multas; en Ecuador, el cuarto productor mundial de plátanos, Noboa, expulsó a todos los trabajadores de sus plantaciones Los Álamos por exigir derechos sindicales, lo cual condujo a la Federación Nacional de Campesinos Independientes y de la Población Indígena de Ecuador (Fenacle) a boicotear a la empresa Bonita Bananas a partir de 2002. Jim Lobe informa que de tres mil a cinco mil niños salvadoreños trabajan en plantaciones de caña de azúcar,⁶⁶ ayudando a Coca Cola y otras corporaciones estadounidenses. Claramente, los derechos laborales están lejos de ser tan compatibles como Zoellick cree.

Pero resolver el problema requiere cruzar la división interna entre empresarios y trabajadores, algunas veces enmascarada por divisiones entre Estado y sociedad; luego reconciliar posiciones internas con estándares o normas internacionales para propiciar que las partes jueguen en un terreno equitativo. Cualquier cosa menor es una receta para el desastre futuro en una era donde prevalece la actitud del “yo primero”.

Medio ambiente

Otro tema ignorado fue el medio ambiente. John Audley, del Carnegie Endowment for International Peace (CEIP), observó correctamente que: “Los temas de comercio y medio ambiente virtualmente han desaparecido de las negociaciones” bajo la presión

⁶⁴ Mark Engler, “The Trouble with CAFTA”, 16 de enero de 2004, *The Nation*, en <<http://www.thenation.com/doc.mhtml?i=20040202&s=engler>>.

⁶⁵ Kate Mendenhall y Margaret Reeves, “Support Banana Workers: Bring Justice to the Table”, *Global Pesticide Campaigner* 14, no. 1 (abril de 2004), en <http://www.panna.org/resources/gpc/gpc_200404.14.1.06.dv.html>.

⁶⁶ Jim Lobe, “Coke Benefiting from Child Labor in Sugar Cane Fields”, *One World United States*, 16 de julio de 2004, en <<http://us.oneworld.net/article/view/87896/1/>>. También, Human Rights Watch, “Turning a Blind Eye: Hazardous Child Labor in El Salvador’s Sugarcane Cultivation”, junio de 2004, en <<http://hrw.org/reports/2004/elsalvador0604/>>.

de argumentos de grupos pro libre comercio.⁶⁷ Alguna vez jugaron un “papel central”, pero ahora las preocupaciones ambientales han perdido su “peso”,⁶⁸ predicó Eric Green, del Departamento de Estado de Estados Unidos; igual sucede con los temas de sensibilidad respecto a mujeres, niños e indígenas en caso de no ser íntegramente abordados en las negociaciones, lo cual naturalmente que no sucedió.⁶⁹

Conclusiones: poder y políticas, la relación entre medios y fines

La manera en que Estados Unidos se sobrepuso a los obstáculos que se presentaron en el proceso de negociación implica abordar el tema de la asimetría de poder. Una revisión de la agenda del CAFTA nos ilustra que, a pesar de que la potencia no hizo concesiones, el CAFTA cruzó la meta en diciembre de 2003, tras doce meses de negociaciones. Un sustento o refutación de sus principios explicaría en parte este diferencial, como ya indicó el análisis de los temas laborales. Otra explicación podría ser el poder relativo o la reputación que emana de la utilización del poder por cualquiera de las partes.

Estados Unidos pudo reflejar su poder en las negociaciones del CAFTA: un poder explícito derivado de los volúmenes comerciales existentes, pero también el poder político implícito derivado de su incontrovertible posición militar global —distinta a la de los ochenta, cuando enfrentó diversas rivalidades en esta región. Para ese país el fin de obtener un acuerdo para diciembre de 2003 no sólo determinó los medios, sino también que lo lograran sin concesión alguna.

El enfoque “tómalo o déjalo” de Estados Unidos reflejó la estrategia “poco a poco” de Bush para sobreponerse al estancamiento que la OMC padeció en Cancún y a los terrenos difíciles del ALCA después de mediados de 2003, mediante las armas de lo que el costarricense José Merino del Río llama “la trinidad perversa del fundamentalismo de mercado”: apertura de mercados, desregulación y privatización.⁷⁰ Además, con mayores flujos comerciales en juego y creciente dependencia de América Central, la superpotencia pudo incrementar su apuesta.

⁶⁷ Carnegie Endowment for International Peace, Global Policy Program, Trade, Equity, and Development, Audley, “Environment and Trade: The Linchpin to Success for CAFTA Negotiations?”, *Issue Brief*, julio de 2003.

⁶⁸ Claramente evidente en el capítulo ambiental del CAFTA que fue “filtrado” a la prensa, el cual es sustancialmente laxo en la aplicación de las normas ambientales, a grado tal que el acuerdo paralelo del TLCAN parece en comparación mucho más estricto. Véase “Leaked CAFTA Environmental Chapter”, *Quest for Peace*, en <http://www.quixote.org/quest/advocacy/fair_trade_cafta_environment_chapter.htm>.

⁶⁹ Eric Green, “U.S. Sees CAFTA Promoting Central American Democracy, Prosperity”, Washington File, 11 de febrero de 2003, en <<http://usinfo.state.gov/regional/ar/trade/03021101.htm>>; y “Central American Nations Call for U.S. Ratification of CAFTA”, Washington File, 14 de julio de 2004, en <<http://usinfo.state.gov/xarchives/display-html?p=washfile-english&y=2004&m=July&x=>>>.

⁷⁰ “CAFTA: A Perspective from Costa Rica”, *Americas Program* (Silver City, NM: Interhemispheric Resource Center, 20 de febrero de 2003).

Curiosamente y en contraste con Canadá y la Unión Europea, la democracia y la conciencia de derechos humanos no son una prioridad en los propósitos desarrollistas de Estados Unidos a la hora de negociar TLC. Esto no significa que no promueva la democratización y los derechos humanos. Sí lo hace, pero por fuera del campo de juego de las negociaciones y, definitivamente, fuera de las del CAFTA. Aquí también la interpretación de medios y fines ayuda a distinguir la jerarquía de las políticas que al parecer Estados Unidos permite para que los fines de libre comercio determinen los medios de la democratización, liberalización y demás. Vargo, la negociadora en jefe del CAFTA, dijo más o menos lo mismo el 11 de febrero en un panel de discusión en Washington, donde indicó que el CAFTA provee una oportunidad de “insertar estas reformas democráticas y profundizar la integración regional”, reforzar “los indispensables pilares de una sociedad libre”, así como las “formas innovadoras de promover el desarrollo”.⁷¹ De alguna manera, la actitud de la guerra fría, en donde los fines determinaban los medios, continúa en este nuevo propósito económico de la potencia en la posguerra fría: la contención militar de la Unión Soviética y por tanto del comunismo haría del mundo un lugar más seguro para la democracia, en vez de promover la democracia para debilitar y eliminar el comunismo.

¿Qué es entonces lo que el CAFTA significa? En términos de acceso a mercados: *a)* 80 por ciento de las exportaciones de Estados Unidos serán liberalizadas inmediatamente, 85 por ciento en cinco años y el 100 por ciento en diez años; *b)* las exportaciones de productos agrícolas y productos basados en la información estarán libres de aranceles inmediatamente; *c)* como Costa Rica y El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua serán incluidos en el Acuerdo sobre Tecnologías de la Información de la OMC, que desgrava tales productos; *d)* el CAFTA consolidará las concesiones de liberalización arancelaria a CA otorgadas por la Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe. En el frente agrícola: *a)* más de 50 por ciento de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos entrarán inmediatamente a Centroamérica libres de impuestos; *b)* los aranceles de Estados Unidos para muchos productos se eliminarán gradualmente en quince años; *c)* habrá mejor acceso para productores agrícolas estadounidenses que para canadienses o de Europa occidental; y *d)* habrá mejoras en el SPS.

Respecto al crítico sector textil: *a)* si se cumple con las reglas de origen, los textiles y prendas se liberalizarán por completo de inmediato; *b)* algunas prendas de esta región que utilicen textiles provenientes de la zona del TLCAN serán liberalizadas, esperando integrarse al CAFTA y al TLCAN; *c)* algunas prendas que utilicen textiles escasos en Estados Unidos podrían obtener también un trato libre de aranceles (la determinación de escasez se hará en el momento); y *d)* se permitirán insumos limitados provenientes de terceros países en prendas originarias del CAFTA.

En el área de servicios se acordó amplio acceso a mercados. El desmantelamiento de las barreras a la distribución y la flexibilización de los regímenes de

⁷¹ Green, “U.S. Sees CAFTA ...”.

protección a los comerciantes van de la mano con el acceso a mercados en otros servicios como: *a)* telecomunicaciones, *b)* financieros, *c)* venta al mayoreo, al menudeo y franquicias, *d)* mensajería inmediata, *e)* energía, *f)* transporte, *g)* construcción e ingeniería, *h)* turismo, *i)* publicidad, *j)* arquitectos, ingenieros, contadores y otros profesionistas; y *k)* medio ambiente. Claramente la profundidad y amplitud de la apertura en este sector son impresionantes para países que apenas suben los primeros escalones al desarrollo. ¡Aún está por imaginarse la carrera a la cima que esto provocará entre la población, la enorme mayoría de la cual se encuentra aún marginada!⁷²

Implicaciones

Cuando la Ronda de Uruguay del GATT se estancó a fines de los ochenta y principios de los noventa, Richard S. Belous y Rebecca S. Hartley predijeron “un incremento en los bloques comerciales regionales hacia el futuro”, ya que el sistema comercial internacional estaba “fragmentándose y virando en dirección de más bloques”.⁷³ En una encuesta que levantaron en 1989, hallaron que 63 por ciento de los encuestados creían que Estados Unidos debía firmar un TLC con México, 53 por ciento con la UE y 18 por ciento con otros. En 2005, por supuesto, Estados Unidos se ocupó en lo que sigue al TLCAN de doce años de edad: México descendió de ser el segundo al tercer socio comercial y, bajo George W. Bush, los TLC se han extendido a ubicaciones insignificantes en todo el mundo —de Colombia y Perú a la Unión Aduanera del sur de África, Singapur, el sudeste de Asia y hasta las antípodas, Australia. Su destino podría estar profetizado por la evolución del CAFTA.

Jeffrey A. Frankel, quien enumeró 33 acuerdos regionales comerciales entre 1990 y 1994 —irónicamente representando casi 33 por ciento de todos los acuerdos de ese tipo firmados desde que se fundó el GATT—, dice que “virtualmente todos los países ahora pertenecen al menos a uno de esos clubes”, por lo que todas las formas de lateralismo deberían ser “vistas benignamente”.⁷⁴ Sin embargo las recomendaciones que hace para armonizar al nuevo regionalismo con el multilateralismo también aplican al posnuevo regionalismo elaborado en este artículo, que simplemente podría ser llamado el patrón del siglo XXI. Estas recomendaciones son: *a)* facilitar el comercio mediante la liberalización de procedimientos aduaneros y del sector de envíos/embarques (para reducir costos de transportación);

⁷² U.S. Trade Representative, “Free Trade with Central America: Summary of the U.S.-Central America Free Trade Agreement”, 17 de diciembre de 2003, en <<http://www.ustr.gov>>.

⁷³ *The Growth of Regional Trading Blocs in the Global Economy* (Washington, D.C.: National Planning Association, 1990), 5-6.

⁷⁴ *Regional Trading Blocs in the World Economic System* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997), 5 para cita, pero 231-243 para recomendaciones.

b) aplicar las reglas actuales de la OMC; *c)* permitir la liberalización regional parcial; *d)* reducir barreras contra países no-miembros para prevenir pérdidas en sus exportaciones; *e)* mantener abierta la membresía; *f)* hacer compatibles los TLC; *g)* señalar el camino para futuras rondas multilaterales; y *h)* ignorar los argumentos sobre la rivalidad interbloques entre Estados Unidos, la Unión Europea y Japón.

La diferencia crítica entre el regionalismo abierto y su versión del siglo XXI es el remplazo de la simetría y no discriminación por asimetría y discriminación —un viraje que refleja el instinto de supervivencia del más apto que subyace en las preferencias individuales y políticas estatales del escenario internacional, que ni el viejo ni el nuevo regionalismo identificaron explícitamente o sometieron al análisis. El regionalismo del siglo XXI no es la versión final de las relaciones comerciales entre las naciones, pero probablemente prevalecerá en tanto las siguientes condiciones persistan: *a)* Estados Unidos sea el mayor mercado; *b)* Estados Unidos mantenga el monopolio sobre el poder coercitivo; *c)* se identifiquen los países en vías de desarrollo más con la economía de Estados Unidos que con otras; *d)* el regionalismo no se mantenga fijo ni formalizado y el multilateralismo no adquiera peso ni valor. Si cualquiera de estos pilares se debilita, a los demás les ocurrirá igual, pero los costos que implica serían tan impactantes y expansivos que las demás naciones podrían optar por contener cualquier cambio en el *statu quo*.