

Tras la búsqueda de El Dorado. El TLCCA con Estados Unidos

Pablo Rodas-Martini

Resumen: El enorme mercado de Estados Unidos se convirtió en el tesoro prometido por George W. Bush a Centroamérica con la propuesta de un tratado de libre comercio. Sin embargo, El Dorado no representa sino un calco precipitado de los tratados similares con México y Chile que no alcanzará el mismo crecimiento económico. Aunque la promesa de la renegociación hecha por John Kerry parece más atractiva, la lucha por la ratificación, sea con Bush o con él, podría convertirse en una pesadilla.

Pablo Rodas-Martini es doctor y maestro en Economía por la Universidad de Londres. Dirige el Programa Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI, el cual es apoyado por IDRC y ASIES. También se dedica a la consultoría independiente.

Cuando México concluía su adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Centroamérica y el Caribe tocaron con insistencia a la puerta de la Casa Blanca. Estos pequeños países pedían la llamada Paridad TLCAN: que sin ser parte del tratado se les otorgara condiciones de acceso hacia el mercado de Estados Unidos similares a las que tendría México.

Centroamérica y el Caribe temían que ocurriera lo que la teoría económica conoce como distracción de comercio: México podría desplazarlos en la exportación de determinados productos, pues tendría la ventaja de la desgravación arancelaria. La Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) -- aprobada por la administración Reagan en agosto de 1983 -- se juzgaba insuficiente para compensar el empujón que recibirían las exportaciones mexicanas.

El gobierno de Clinton, sin embargo, que había transpirado tanto por la aprobación del TLCAN en el Congreso y que no había logrado la posterior renovación de la legislación de vía rápida (o fast-track), optó por desoír las peticiones centroamericanas y caribeñas. Conforme pasaron los años, estas regiones perdieron la esperanza y no insistieron más. Se conformaron con el acceso preferencial que les otorgaba la ICC, y como alternativa procedieron más bien a negociar tratados de libre comercio (TLC) con otros países. Fue así como firmaron acuerdos con México, Chile y entre ellos mismos: Centroamérica y República Dominicana, Centroamérica y Panamá, Costa Rica y Trinidad y Tobago, y Costa Rica y la Comunidad del Caribe (Caricom).

En enero de 2002 Centroamérica fue tomada por sorpresa. El presidente George W. Bush, en un discurso pronunciado ante los embajadores de la Organización de

Estados Americanos en Washington, D.C., anunció la disposición de su gobierno por suscribir unos TLC con Chile y Centroamérica. El primero ya se encontraba en proceso de negociación, pero no se sabía de las intenciones de negociar con Centroamérica.

La noticia corrió como reguero de pólvora en Centroamérica y desde entonces no ha dejado de ocupar titulares en la prensa regional. Los gobiernos comenzaron a abrigar la esperanza de que el Tratado de Libre Comercio con Centroamérica (TLCCA) fuese el milagro económico que estimulara un crecimiento exponencial de la inversión extranjera directa (IED) hacia la región. Los sectores privados tomaron la noticia con gran entusiasmo o con gran preocupación, dependiendo de si su sector tenía potencial exportador o si podía ser objeto de competencia estadounidense en el mercado interno. La sociedad civil reaccionó con más lentitud pero, en general, la preocupación y el temor han predominado: un TLC con Estados Unidos se aprecia como algo tan grande y con tantas aristas que no se termina de comprender plenamente.

Ahora Estados Unidos ha ofrecido a Centroamérica un TLC completo, ya no un trato preferencial como la ICC, ni un trato ambiguo como la Paridad TLCAN. A principios de 2004, sin embargo, Centroamérica y la República Dominicana creían que el TLCCA sería aprobado en el transcurso del año y que entraría en vigor en enero de 2005. La elección presidencial en Estados Unidos los ha hecho esperar; mientras tanto cruzan los dedos con la esperanza de que el Congreso de Estados Unidos dé finalmente su visto bueno.

Aquí se analizan los principales sacrificios hechos por Centroamérica para arribar al TLCCA. El primero fue la aceptación de las reglas del juego dispuestas por Estados Unidos. Una negociación de sólo un año y que se basó completamente en los objetivos establecidos en la Autoridad de Promoción Comercial (TPA, por sus siglas en inglés). El segundo consistió en aceptar el deseo de Estados Unidos de "simplificar" la negociación a través de lo que en numerosas áreas fue un calco del TLC negociado con Chile. Tercero, conforme la negociación fue avanzando se fue haciendo evidente que el TLCCA no llegaría a provocar un ingreso masivo de IED, como sí ocurrió en el caso mexicano. Finalmente, el TLCCA quedó en un impasse debido a la elección presidencial estadounidense. John F. Kerry ya ha señalado que de ganar la presidencia procedería a renegociar el tratado.

Centroamérica, por tanto, sigue en una búsqueda incierta de "El Dorado". El ansiado acceso ilimitado al mercado estadounidense se le ha convertido en una ruta larga, ardua y repleta de incógnitas.

LA AGENDA Y LA DECISIÓN EN EL CONGRESO ESTADOUNIDENSE

Cuando se anunció el tratado con Estados Unidos, numerosos sectores en Centroamérica creyeron ingenuamente que el tema migratorio podía incluirse en la agenda de negociación. La emigración centroamericana hacia Estados Unidos aumenta a un ritmo acelerado. La tasa de emigración es incluso más elevada que

la de México, aun cuando en términos absolutos haya más mexicanos que centroamericanos que viven en Estados Unidos. Según el censo de población de Estados Unidos de 1970, por cada 100 residentes nacidos en México había cerca de 11 nacidos en Centroamérica; de acuerdo con el censo de 2000, por cada 100 mexicanos ya había más de 28 centroamericanos.

OBJETIVOS PRINCIPALES DE NEGOCIACIÓN COMERCIAL

1. Barreras comerciales y distorsiones
2. Comercio en servicios
3. Inversión extranjera
4. Propiedad intelectual
5. Transparencia
6. Medidas anticorrupción
7. Mejoramiento de la OMC y acuerdos multilaterales de comercio
8. Prácticas regulatorias
9. Comercio electrónico
10. Comercio agrícola recíproco
11. Trabajo y medio ambiente
12. Resolución de controversias y aplicación de la ley
13. Extensión de negociaciones de la OMC
14. Leyes comerciales de compensación
15. Impuestos fronterizos
16. Negociaciones en textiles
- 17.. Peores formas de trabajo infantil

México no logró incluir el tema migratorio en el TLCAN, por lo que Centroamérica, con un peso político inferior, tenía muchas menos posibilidades de conseguirlo. Además, el inicio de las negociaciones del TLCCA tenía lugar en la atmósfera dejada por el 11 de septiembre, que alejaba todavía más la oportunidad de llegar a conversar sobre temas migratorios. El tiro de gracia venía con la TPA: no hacía mención en lo absoluto de los inmigrantes.

La agenda de negociación, por el contrario, se orientó desde la primera ronda por la senda trazada por la TPA. Todo lo que esta ley estadounidense señalaba tuvo que ser objeto de negociación. Si algo se olvidaba, el TLCCA corría el riesgo de no concretarse. Una vez que entre en vigor, el tratado obligará a las partes por igual. Llegado ese momento, Estados Unidos y Centroamérica serán, en teoría, medidos con la misma vara. La agenda, sin embargo, se determinó de manera completamente asimétrica. Centroamérica no pesó en lo absoluto, mientras que Estados Unidos determinó los temas y el plazo.

La TPA define los 17 objetivos, que se muestran en el cuadro, como elementos principales de negociación que la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés) debe buscar. En el TLCCA, por tanto, los 17 se encuentran presentes. Como buen soldado de negociación comercial, la USTR siguió las instrucciones del Congreso. Todo el tiempo (como siempre ha

sucedido) tuvo un ojo puesto en los socios comerciales y el otro en el Congreso, procurando acordar en todo momento lo que sería viable que aprobaran los congresistas.

LA USTR Y EL CALCO DEL TLC CON CHILE

A partir de 2002, la TPA se convirtió en el nuevo examen que tenían que aprobar los acuerdos comerciales en el Congreso de Estados Unidos. Los TLC con Singapur y Chile fueron los primeros en sortear el nuevo examen. En vista que las negociaciones del TLCCA iniciaron más tarde, era comprensible que la USTR no quisiera reinventar un nuevo TLC con Centroamérica u otros socios comerciales, sino que más bien optara por ir haciendo el calco de todo aquello que pudiera ser aplicable de las dos experiencias previas, de manera tal que sólo se fuera agregando aquello que resultara específico a cada nuevo socio comercial.

El calco, además, era la única forma en que el TLCCA podía completarse en el apretado calendario de sólo nueve rondas, programado entre enero de 2004 y diciembre 2004. Con República Dominicana la experiencia fue incluso más dramática: la negociación se redujo a tres meses y tres rondas, pues se haría el docking de República Dominicana al TLCCA; es decir, la aceptación de este país de la mayor parte del texto suscrito entre Estados Unidos y Centroamérica (sin haberlo negociado), y ya sólo quedarían por discutir la desgravación arancelaria y otros temas específicos. Se llegó incluso al extremo de que la primera ronda empezó (sabiendo que se haría el docking) sin que Estados Unidos entregara una copia del texto del TLCCA a República Dominicana.

Para la USTR el calco del texto con Singapur y Chile era importante, pues era la forma de enviar el mensaje a futuros socios comerciales de que ése sería el formato de TLC que prefería firmar. Países como Colombia, Ecuador y Perú saben hoy en día que su margen de maniobra es muy limitado en la negociación con Estados Unidos, por lo que se han dedicado a estudiar con detenimiento lo negociado con Chile y Centroamérica para, a fin de cuentas, conformarse con lograr cambios muy específicos.

La USTR exageró el calco incluso en áreas muy polémicas, como el texto laboral. Las modificaciones entre uno y otro son mínimas en un tema en el que se debería haber previsto un tratamiento diferente por la USTR, dada la diversidad de estándares laborales que hay entre Chile y Centroamérica (con la excepción de Costa Rica).

En el capítulo laboral, los cambios fueron marginales y de forma, no sustantivos, respecto a lo acordado con Chile. En uno de los artículos se agregó: "Las partes afirman el respeto pleno a sus constituciones", lo cual era redundante, pues ningún país puede permitir que el TLCCA contradiga sus constituciones. En el artículo de "Garantías de procedimiento y alerta pública", se describieron en mayor detalle los procedimientos que debían seguir los tribunales laborales. Y así se

dieron otras reformas menores, que no afectaron en lo absoluto el espíritu de lo negociado previamente con Chile.

Hasta cierto punto, da la impresión de que la USTR optó por no desviarse del texto que el Congreso ya le había aprobado con Singapur y Chile, creyendo que de esa manera no le negaría la aprobación de otros tratados.

NO SE EXPANDIRÁ LA INVERSIÓN HACIA CENTROAMÉRICA

Los Índices de desempeño mundial, del Banco Mundial, muestran cómo la IED hacia México superó entre 1991 y 1993 los 4000 millones de dólares anuales: se sabía que México tendría acceso al TLCAN y los inversionistas comenzaron a posicionarse. En 1994, cuando el TLCAN entró en vigor, la IED casi llegó a los 11000 millones de dólares. La crisis macroeconómica posterior la hizo descender ligeramente durante los dos años siguientes, pero en 1997 experimentó un repunte.

El crecimiento exponencial que la IED tuvo en 1994 en México siempre cautivó a los gobiernos centroamericanos. Estos países han privatizado, desregulado, aprobado la legislación de inversión extranjera y llevado a cabo otro sinnúmero de reformas para atraer IED, pero ésta les ha sido esquiva. Las estadísticas de la Oficina de Análisis Económicos muestran que la inversión de Estados Unidos en Centroamérica era de sólo 3435 millones de dólares en 2003, lo que escasamente llegaba a 0.19% de la inversión de Estados Unidos en el exterior. Si Centroamérica aumentara sus ingresos de IED en la misma proporción relativa que le ocurrió a México, el crecimiento del empleo, de las exportaciones y del PIB daría un salto apreciable.

La experiencia mexicana, sin embargo, es irrepetible. Después de que México ingresó al TLCAN, Clinton perdió la autoridad de negociación fast-track. México quedó en una posición privilegiada: fronterizo con Estados Unidos, bajo costo laboral y con un acuerdo comercial con Estados Unidos, era un imán para la IED ya fuera de Estados Unidos, Europa o Asia. México parecía ser un niño que tenía para sí todo Disneylandia. Una vez que Bush logró la aprobación de la TPA, se conformó una fila de países para negociar su respectivo TLC con Estados Unidos. Singapur y Chile fueron los primeros, pero además de Centroamérica también se encuentran Australia, Marruecos, los países de la Unión Aduanera de África del Sur (SACU, por sus siglas en inglés, encabezados por Sudáfrica), República Dominicana, Panamá, Bahrein, Colombia, Ecuador, Perú y otros más. En otras palabras, un TLC con Estados Unidos podrá seguir siendo un valioso activo intangible, pero ya no constituye algo imposible de conseguir. En los próximos años habrá un aumento en la "oferta" de TLC con Estados Unidos, por lo que bajarán sus "precios de mercado".

Se puede prever, por tanto, que Centroamérica logrará captar más IED, pero de ninguna manera experimentará un cambio drástico como el que se dio en México. De hecho, un estudio reciente llevado a cabo por la Comisión Económica para

América Latina y el Caribe (Cepal) y la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SGSICA) plantea que a raíz del TLCCA y de una profundización de la integración centroamericana, el crecimiento del PIB podría fluctuar entre 2.3 y 7% como un único impacto, el cual podría distribuirse en los seis primeros años del tratado, y que el beneficio sobre el empleo podría ser de entre 120000 y 360000 nuevos empleos. Ambas cifras no son despreciables, pero están muy lejos de solucionar los problemas de pobreza y subdesarrollo que afligen a la región centroamericana.

CENTROAMÉRICA A LA ESPERA

Centroamérica tuvo que esperar casi una década para que Estados Unidos le propusiera un trato similar al de México. Después tuvo que aceptar la agenda estadounidense. Ya en la negociación no tuvo otra opción que el calco del TLC con Chile en numerosos capítulos del tratado. Y ahora que se ha firmado comienza a hacerse a la idea de que la inversión que llegará será modesta. El calvario centroamericano, sin embargo, no termina ahí. Cuando creía que finalmente lograría asir el tratado, éste amaga con escurrírsele de las manos ante la negativa demócrata a ratificarlo.

Los sindicatos estadounidenses, encabezados por la AFL-CIO, se han declarado enemigos frontales del TLCCA. En el Informe al Presidente, el Congreso y al Representante Comercial de Estados Unidos (2004), elaborado por el Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy (LAC), los sindicatos estadounidenses empiezan diciendo:

Es la opinión del LAC que el TLCCA ni cumple a cabalidad los objetivos de negociación establecidos por el Congreso en la TPA, ni promueve los intereses económicos de Estados Unidos. El acuerdo claramente falla en cumplir algunos de los objetivos de negociación comercial del Congreso, y apenas si cumple con otros. El acuerdo repite muchos de los errores del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y probablemente conduzca al mismo deterioro de la balanza comercial, pérdida de empleos y violaciones de los derechos laborales que el TLCCA ha provocado.

Y en las páginas subsiguientes despedazan el texto laboral del TLCCA. El que sigue es un extracto:

Este ofrecimiento al Congreso no se ha cumplido. Los países centroamericanos no han hecho nada para llevar sus leyes laborales cerca de los estándares internacionales durante la negociación del TLCCA. Propuestas de reforma laboral introducidas en respuesta a recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y presión de Estados Unidos han estado dormidas en los parlamentos centroamericanos durante años, y todavía no se han llevado a cabo. A pesar de estos fracasos, la USTR ha promovido el mismo modelo de capítulo laboral que usó en los acuerdos con Chile y Singapur.

En Estados Unidos, el Senado tiende a votar a favor de iniciativas comerciales. En la Cámara de Representantes, sin embargo, las votaciones tienden a ser más cerradas. La mayoría de representantes demócratas son receptivos a estas críticas de los sindicatos. Kerry ya ha dicho que de ganar revisaría el TLCCA, y aun la victoria de Bush no garantiza que logre la mayoría en la Cámara de Representantes. De ahí que la tesis de la renegociación cobre más fuerza cada día. De darse esa renegociación, el TLCCA se retrasaría otros meses más, y los centroamericanos sabrían que la demora iría acompañada de un endurecimiento de la posición estadounidense.

COMENTARIOS FINALES

Pese a todo, Centroamérica sigue creyendo en el TLCCA. De acuerdo con los informes de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), las exportaciones hacia Estados Unidos representan oficialmente casi 40% de las exportaciones totales de Centroamérica, y seguramente más en la realidad, pues se subestima el valor de las exportaciones de ropa, y el comercio en este producto se da mayoritariamente con Estados Unidos.

La decisión estadounidense de negociar en bloque con los cinco países fortaleció el proceso de integración regional. Si Estados Unidos hubiera optado por negociar primero con Costa Rica, por tener el mayor ingreso per cápita de la región, o con El Salvador, por haber impulsado numerosas reformas de mercado, se habría quebrado la integración centroamericana que inició en la década de 1960. Estados Unidos optó por una negociación en bloque, ya que eso facilitaba su posterior aprobación por el Congreso, pero esa decisión interna tuvo un gran efecto en fortalecer la unidad centroamericana.

En síntesis, demasiado está en juego para Centroamérica en estas negociaciones. El TLCCA no será ya El Dorado para estos pequeños cinco países, pero sí una ilusión y un desafío largamente anhelado.