

LOS LABERINTOS EN LAS NEGOCIACIONES DEL TLC Y LA CCI

.....

Luis Argueta Antillón
Mayo del 2000

El activismo negociador que se observó en los últimos meses del año pasado y primeros del presente, tanto en el ámbito nacional como subregional (Triángulo Norte), han llegado a su fin, tras una larga espera de 6 años por un Tratado de Libre Comercio (TLC) con México y una ampliación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC); en buena medida, han sido el cansancio negociador, por una parte, y los designios políticos por otro, los que han hecho el milagro de la aprobación de ambos instrumentos comerciales. Aunque estas negociaciones se han orientado en la línea del menor esfuerzo y como una coartada de los gobiernos para diferir la construcción de una genuina y profunda integración centroamericana. Si como presienten algunos, los beneficios de los negocios extraregionales resultarán limitados, sería de esperar que ello sea una presión más para la búsqueda del desarrollo integral y sostenible a través de la integración subregional; no

como una meta de llegada, sino como paso previo para la integración del subcontinente latinoamericano.

1. ANTECEDENTES

El primer antecedente de las negociaciones de un TLC con México se remonta al mes de enero de 1991, cuando se realizó la cumbre de presidentes de Centroamérica y México "TUXTLA GUTIERREZ" en la que los presidentes

"...resaltaron la importancia de la apertura de los mercados como forma de promover la competencia, estimular la eficiencia, la modernización y la competitividad de las estructuras productivas internas."

Empero, el trajín negociador se inicia formalmente en 1995, concentrando la atención en el TLC entre el Triángulo Norte de Centroamérica (TN) con México, pero también en la ampliación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC)¹ ó "Paridad NAFTA", para la extensión de beneficios del Tratado de Libre Comercio del Norte (TLCN)² al sector textilero de CA y el Caribe.

1 En los medios norteamericanos se identifica más como CBI por las siglas de Caribbean Basin Initiative.

2 Es el tratado de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, más conocido como NAFTA por las siglas en inglés.

Un antecedente previo de las negociaciones podría ubicarse a principios de la década de los noventa, al generarse varios fenómenos como la constitución del TLCN ya referido, agregando el anuncio del Presidente Bush de su Iniciativa para las Américas (IPA); en un momento histórico angustiante para América Latina y el Caribe (ALC) y más específicamente referido a Centroamérica y el Caribe (CAC), frente a los inevitables retos de la globalización.

En estas circunstancias, estos países visualizaron una tabla de salvación en la incorporación al gran mercado del norte (TLCN); siguiendo el rastro abierto por México e ilusionados por las promesas hechas a Chile como el primer candidato para su acceso a dicho mercado, los países centroamericanos iniciaron un cabildeo para acceder al TLCN; pero a la postre, como se sabe, ni Chile como el país mejor portado, con las mejores calificaciones en reformas estructurales lograría su acceso, algunas de las razones que se pueden especificar son:

a) Los Estados Unidos estaba aplicando una política externa que iba desde el multilateralismo hasta el bilateralismo, pasando por el regionalismo, según convenía a sus intereses. En este contexto se estaba diseñando, para la región de América Latina y el Caribe, el proyecto regionalista del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), como una zona continental

de libre comercio, desde Alaska hasta la Patagonia;

b) Desde el punto de vista político, ALC había perdido importancia geo-estratégica para los Estados Unidos, al haber finalizado la guerra fría;

c) Desde el punto de vista económico, el interés de EUA en ALC era muy limitado, ya que en los inicios de la década de los '90, las exportaciones de EUA. a la región latinoamericana, excluido México, representaban sólo el 6% de las exportaciones totales de EUA., menores que el 7.2% que correspondía a Méxicoⁱⁱ; con mayor razón Centroamérica (CA) ofrecía, como socio comercial, aun menos incentivo para una adhesión al TLCN o para la suscripción de tratados bilaterales con EUA.

En 1992 las exportaciones e importaciones estadounidenses a Centroamérica presentaron el siguiente perfil:

Cuadro N°. 1
Estados Unidos: Comercio con Centroamérica
(miles de millones de US\$ 1992)

País	Exportaciones	Importaciones	Saldo
Centroamérica	4.3	3.8	0.5
Costa Rica	1.4	1.4	0
El Salvador	0.7	0.4	0.3
Guatemala	1.2	1.1	0.1
Honduras	0.8	0.8	0
Nicaragua	0.2	0.1	0.1

FUENTE: Departamento de Comercio de Estados Unidos.

2. LA SUERTE DE CENTROAMÉRICA SE DISCUTE EN EL SENO DEL TLCN

En 1995, cuando los gobiernos, después de unos cuatro años de vacilaciones, aun no encuentran una ruta definida para la integración de CA, y ante la imposibilidad de lograr un acceso directo al TLCN, optan por demandar ante los EUA. una equiparación o paridad de los beneficios comerciales otorgados a Méxicoⁱⁱⁱ. Como respuesta, EUA. ofrece a la subregión la posibilidad de una extensión de beneficios a través de acuerdos bilaterales. Esta oferta perdió posibilidad al generar una controversia por parte de Canadá, ya que este país estaba de acuerdo en la extensión de beneficios, pero "siempre y cuando obtenga las

mismas ventajas que sus otros socios comerciales"; es decir, cuando la extensión se hiciese en el marco del NAFTA^{iv}, a lo cual EUA no quería llegar.

Según trascendió en algunos círculos, el Congreso discutió iniciativas que iban en la dirección de un acuerdo preferencial bilateral, en forma coincidente con una versión en poder de la Cámara de Representantes. Estas iniciativas habrían surgido como respuesta a las demandas de CAC, pero también como resultado de advertencias sobre la posible desviación de flujos de inversión hacia México, en detrimento de CAC y de los mismos EUA.

A decir verdad, la iniciativa del Gobierno de Estados Unidos, formulada sin mayor consulta con los medios centroamericanos, tendría su explicación en la falta de una definición integradora de éstos.

3. LA OPCION POR LA INICIATIVA DE LA CUENCA DEL CARIBE

Por otra parte, en las encuestas a los empre-

sarios y a funcionarios vinculados a la integración centroamericana, invariablemente han venido expresando dudas y temores - y lo siguen haciendo hoy día- sobre la capacidad competitiva en una eventual apertura frente al TLCN, frente a México o frente a cualquier grupo de países (Colombia-Venezuela, MERCOSUR o Grupo Andino). Sería por ello, entonces, que los Presidentes centroamericanos solicitaron -desde entonces- en forma especial (30.11.95) al Presidente Clinton, la ampliación de los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), beneficios que al ser unilaterales, no implican competencia con el país otorgante y, por lo tanto, permiten mantener los actuales niveles de competitividad (incompetencia) de los productos de la subregión y, mientras tanto, tocarían otras puertas, pero sin tener a la vista una posibilidad de implementar alguna reconversión productiva para generar ventajas competitivas, ya que los cuantiosos recursos financieros que dicho proceso requiere no han estado accesibles, ni en fuentes externas^v ni, mucho menos, al interior de Centroamérica³. Cabe recordar que antes de los años ochenta, los exportadores centroamericanos han visto con indiferencia los Sistemas Generalizados de Preferencias arancelarias (SGP) y la ICC, pues consideraban que no necesitaban complicarse la vida teniendo un mercado centroamericano cautivo. La globalización los ha asustado, y desde 1985 la apelación a los sistemas preferenciales de comercio se puso de moda en Centroamérica^{vi}.

3 Es interesante traer a cuenta la petición de la Conferencia Episcopal Latinoamérica CELAM, en su reunión de Tegucigalpa (03.06.97), a los Estados Unidos por un Plan Marshall para Centroamérica; esto fue más bien como un ruego ante la evidente impotencia de la subregión.

4. SE DESVANECE LA ILUSION DE ADHESION AL TLCN O LA NEGOCIACIÓN DE UN TLC CON EUA

En ocasión de discutir el proyecto de presupuesto para el año fiscal 1995-1996, la Cámara de Representantes de EUA acordó (el 18.10.95) suprimir una disposición que autorizaría al Presidente Clinton para negociar acuerdos comerciales internacionales. Se trataba del muy comentado «fast-track» o "Vía Rápida" que permitiría que la Casa Blanca sometiera a votación del Congreso acuerdos comerciales, con una figura expeditiva según la cual como podían ser aprobados, podían ser rechazados por el Congreso, ya que este organismo no podría enmendarlos.

Esta determinación no sólo impedía adhesiones al TLCN, también ponía en dificultades a la futura Area de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

Las siguientes declaraciones de Stanley A. Gacek, director adjunto para asuntos internacionales de la American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization (AFL-CIO) tenían mucho que ver con el asunto:

"El ALCA tal como está es inaceptable para nosotros...no ha habido una inclusión de los sindicatos y la sociedad civil...estamos reclamando paridad..."

Al mismo tiempo Gacek, anunció una campaña para la inclusión de las cláusulas sociales y ambientales en el ALCA y recordó, como un primer triunfo categórico, el haber detenido el fast track en el congreso de EUA.

Este fue el hecho concreto que dejó para fecha indefinida el acuerdo de adhesión de Chile y -con mayor razón la de CA al TLCN, dejando también en duda las ilusiones abrigadas por aquellos mandatarios latinoamericanos que, tras la cumbre de Miami sueñan con que para el año 2005, todos estarían participando equitativamente en la gran área de libre comercio desde Alaska a la Patagonia.

Por parte de algunos comentaristas también atribuyeron este desaire a Clinton por razones puramente políticas, pero otros como Lawrence E. Harrison, asociado al Centro para Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard, dijo en aquella ocasión que el panamericanismo y el libre comercio continental son una ficción. Esto

podría ser factible según Harrison, hacia el año 2020, si los latinoamericanos logran superar el subdesarrollo, removiendo las causas como los valores, aptitudes culturales y «un estado mental», todo lo cual representa en lo político y económico una *amplia brecha entre el norte y el sur*⁴. Hay que decir que este enfoque crítico no fue el único; se recomienda ver la posición del senador Byron Dorgan quien cuestionó el TLCN a partir de las pérdidas en comercio y empleo de los E.U.A. en 1994 y 1995. Asimismo, un grupo de legisladores, por su parte, presentaron un proyecto de ley que trataba de imponer condiciones, incluso para la misma permanencia de E.U.A. en el TLCN.

En ocasión de una gira del Presidente Clinton por ACC durante el mes de mayo de 1997, se reunió con los presidentes centroamericanos, dominicano y beliceño, en una cumbre muy sonada por las declaraciones; el Presidente estadounidense al evadir cualquier compromiso de acceso al TLCN o de negociar un TLC con Centroamérica y, como para darle un aldabonazo al asunto, dijo:

«Que su objetivo en la Cumbre "Puente hacia el siglo XXI" es ofrecer a Centroamérica las herramientas para tener éxito en la economía.....Que pedirá al Congreso ampliar los beneficios comerciales de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe»; y que los participantes acordaron crear un Consejo Ministerial de Comercio e Inversiones para avanzar en la elaboración del ALCA, a más tardar el 2005, tal como el mismo Clinton lo propuso en la I Cumbre Hemisférica de Miami, en diciembre de 1994.

⁴ La Prensa Gráfica, nota del 27 de noviembre de 1995.

Al mes de agosto de 1998, el Presidente Clinton no había logrado la ampliación de la ICC, esto podía haber pasado más o menos desapercibido, de no ser porque por esos días había otorgado preferencias comerciales a África; por eso, aprovechando la reunión "Foro Comercial Centroamérica Estados Unidos", realizada en Puerto Rico, del 28 de agosto al 1 de septiembre/98, los ministros de economía de la subregión llevaron una "exigencia" de libre comercio a los EUA, justificada en el hecho de haber otorgado ese beneficio a África "donde no tienen comercio" y siendo que, "tiempo atrás, Centroamérica ya había solicitado lo mismo".

5. TRES AÑOS DE NEGOCIACIONES SIN RESULTADOS A LA VISTA.

El 1 de julio de 1997, los países del Triángulo Norte junto con México llegaban a Tegucigalpa a una nueva ronda de negociaciones (la quinta)⁵, con la participación de 6 grupos de trabajo: de Medidas de Normalización, de Salvaguardia, de Prácticas Desleales de Comercio, de Propiedad Intelectual y de Inversiones, (no asistieron los 5 grupos que no tenían propuestas a punto, estas eran las de Acceso Industrial y Agrícola, de Origen, de Medidas Sanitarias, de Servicios y de Solución de Diferencias). A estas alturas había algunos avances, pero faltando las negociaciones sobre productos y sobre reglas de origen no se podía ser optimista sobre cómo y cuando habría TLC.

⁵ Cabe recordar que la primera reunión fue en julio de 1994, en la ciudad de Guatemala, prácticamente sin avances, debido a la crisis financiera (efecto Tequila) que afectaba a México. En ocasión de la Reunión de Tuxtla Gutiérrez (1996) los Presidentes reanudaron el proceso de negociación. En los meses de Septiembre y Noviembre de 1996 los países contratantes se reunieron en Guatemala y México, respectivamente. En cumplimiento de compromisos contraídos, los gobiernos se volvieron a reunir en El Salvador (marzo/97) y en México (mayo/97).

Uno de los tropiezos de los sectores interesados y de los gobiernos del Triángulo, fue la demora en la elaboración de las listas preliminares de productos con sus periodos de desgravación arancelaria. Por fin, las listas fueron enviadas a México en noviembre de 1997, con la esperanza de reiniciar las negociaciones a principios de 1998.

En esta oportunidad salió a luz la marginación del Gobierno salvadoreño a la Federación Nacional de la Pequeña Empresa, no obstante haber solicitado al Gobierno de El Salvador su decisión de participar.

Como los temores de los centroamericanos de ser sepultados por la avalancha de productos mexicanos persistían, el país del norte *prometió juego limpio* en el intercambio comercial; el Coordinador de las Negociaciones para el TLC, admitió (Dic./97) que México no había formulado con suficiente claridad esa promesa de trato justo y limpio; para tranquilizar a los temerosos citó la experiencia de Costa Rica que firmó un TLC bilateral con México, aumentando desde entonces sus exportaciones más que otros países de la región. Dos años después (febrero de 2000), sin embargo, el Presidente de la Cámara de

Comercio Costarricense Norteamericana, al hacer un balance de 5 años de comercio entre su país y México ha admitido que "muchos comerciantes individuales e industriales 'perdieron su cancha de acción'", en otras partes de su comentario el Coordinador dice que Costa Rica aumentó sus exportaciones, pero que "los empresarios, comerciantes e industriales ticos se han visto forzados a autoprotgerse... Hay un miedo tremendo y el resultado es el proteccionismo" ha dicho al final⁶.

6. CAMINANDO EN CIRCULOS

Una constante en el itinerario de las negociaciones del TLC México-Triángulo Norte ha sido el constante tropezar con toda clase de obstáculos que han retrasado, desviado y desorientado el proceso; estas situaciones, como ya se ha visto, han estado presentes desde el principio, pero pareciera que cuanto más cerca se veía la culminación, mas dificultades iban surgiendo. Para muestra algunos ejemplos:

Corría el 21 de febrero de 1998, cuando "Guatemala amenaza con dejar el Triángulo

Norte"; la amenaza consistió en que el Gobierno de Guatemala estaría por abandonar el bloque *para negociar en forma bilateral el TLC con México*; la razón, El Salvador y Honduras no agilizan sus negociaciones internas, en tanto que Guatemala busca acortar los plazos tratando de aprovechar su proximidad y el hecho de compartir su frontera norte con México. Un año después (abril de 1999) serían los industriales guatemaltecos quienes acusarían a México de querer desintegrar el "Triángulo Norte", a través del *intento de firmar un TLC bilateral con Honduras*, siendo ahora este país el que abandonaría el TN.

En forma coincidente con la premura de Guatemala, el embajador de México en El Salvador urgió, el 25 de febrero/1998, a los países centroamericanos a acelerar el proceso de negociaciones, aseverando que *con o sin TLC la nación mexicana ingresará a la región*. Para esta misma fecha circuló la noticia sobre proyectos de inversión muy avanzados de un grupo hotelero mexicano.

En vísperas de una nueva ronda de negociaciones, en marzo/98, el embajador mexicano declaró que las negociaciones básicas habían avanzado en un 80%, que ya se habían intercambiado listas de productos y propuestas de plazos para la desgravación, y que se estimaba que el TLC se firmaría en 1998.

Al llegar a la reunión N° 25 (27 de mayo/98), de nuevo la situación se puso tensa, alrededor de las propuestas de plazos de desgravación arancelaria; los países del TN en su afán de hacer valer el criterio de la asimetría propusieron a México que algunos productos entren de inmediato al Triángulo con un arancel cero, pero que otros esperen 5, 10, 15 y hasta 20 años para irse des-

6 EDH, "Triunfos y Fracasos del TLC", San Salvador, 22.02.2000.

gravando hasta llegar a cero, esto para darle tiempo a la industria y al comercio del TN a equipararse al desarrollo mexicano. Por su parte, los negociadores mexicanos argumentaron que según su experiencia en sus pactos comerciales, han concedido hasta 10 años de plazo para esperar que los socios comerciales les desgraven y poder entrar, al cabo de ese plazo, con cero aranceles.

La Cumbre de presidentes de Centroamérica y México «Tuxtla III» (16-17 de julio/98) permitió bajar las tensiones en torno a las discrepancias sobre los plazos de desgravación; el Ministro de Economía Eduardo Zablah informó que

«será en septiembre cuando se efectuará el intercambio de listas de mercancías y peticiones de desgravación, para después negociar producto por producto...La probabilidad de firmar el TLC en 1998 es muy alta»⁷.

Al finalizar el mes de septiembre, el mismo ministro Zablah informó de la decisión del Gobierno Salvadoreño de conceder un plazo adicional a los empresarios para que analizaran con más cuidado los listados de productos. Esta fue una información obligada por declaraciones de funcionarios mexicanos que acusaban a El Salvador de estar retrasando el avance de las negociaciones

a. Una Propuesta Sensata

En ocasión de un seminarios sobre integración centroamericana (en San Salvador a partir del 5 de octubre/98), el director general de organismos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) de México, presentó una propuesta latinoamericanista, digna de ser tomada con pasión por los centroamericanos:

⁷ Reportaje de LPG. pp 6, San Salvador, 18 de julio de 1998.

Firmar un tratado de libre comercio en bloque con Centroamérica; considerando que después del TN sólo faltaría Panamá y Belice para lograr aglutinar al bloque completo. A estas alturas, México ya había firmado TLCs con Nicaragua y con Costa Rica. No cabe la menor duda que de realizarse esta propuesta, sería un hecho de gran trascendencia, porque saldría al encuentro del proceso de convergencia integracionista que se viene configurando en Sudamérica y en el Caribe. Al respecto, es oportuno recordar que en la cumbre Tuxtla II fue suscrito este compromiso de un TLC México - Centroamérica, y que en Tuxtla III ha sido ratificado. No obstante, los responsables de la integración centroamericana no se dan por aludidos

b. Aparecen más Puntos Críticos

A partir de una reunión entre los equipos negociadores (1^o quincena de octubre/98) para el intercambio de listados y plazos para la negociación del objetivo fundamental, tal como se ha concebido este TLC: el libre comercio, se puso a la orden del día la tendencia a hacer de este tema la manzana de la discordia. Los centroamericanos se

mostraron inflexibles en su propuesta sobre libre acceso a las licitaciones del gobierno mexicano, cielos abiertos para la aerolíneas centroamericanas y trato comercial preferencial a productos como los farmacéuticos y alimenticios, buscando además, reciprocidad en el libre comercio⁸ que ya se permitía a ciertos productos mexicanos como los fármacos. Los negociadores centroamericanos encontraron tal inflexibilidad en los mexicanos que sólo esperaban que los jefes de los equipos negociadores desentramaran las conversaciones, pero si estos también fallaban, el asunto quedaría en manos de los viceministros de economía.

Pero tampoco los viceministros pudieron avanzar en las negociaciones en una reunión del 7 de diciembre/98, debido a que México no llevó una respuesta nueva. Así las cosas, se suspendieron las reuniones técnicas para dar paso a una "nueva estrategia" a propuesta de El

8 En la petición de libre comercio se incluía la eliminación de barreras no arancelarias por parte de México, como las aplicables a los medicamentos. Sobre esto hay que decir que si bien las restricciones mexicanas pudieran tener un fin proteccionista a su industria, también hay un fin proteccionista a la salud de los mexicanos, especialmente con productos de dudosa calidad.

Salvador, consistente en firmar un tratado de libre comercio sólo para los productos interesados en ingresar al mercado mexicano, dejando la apertura para que otros pudiesen acceder al tratado posteriormente

El 10 y el 16 de diciembre/98 trascendieron dos noticias contradictorias que confirman la ausencia de una estrategia integracionista; en la primera fecha, el Presidente Calderón Sol propuso ante autoridades gubernamentales y representantes empresariales de EUA "crear una zona de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos". En estos mismos términos el mismo presidente Calderón reclamó en nombre de los presidentes centroamericanos reunidos en una minicumbre en Tegucigalpa en 1997⁹. En aquella oportunidad como en esta, la respuesta fue, esperen el 2005 cuando el ALCA entre en vigencia. En la segunda fecha la ANEP con un criterio más razonable proponía al GOES suspender las conversaciones con México para concentrarse en una *negociación de libre comercio con Centroamérica*, recibiendo inmediatamente la adhesión de Guatemala. Infortunadamente, este arranque no pasó de ser un "bluff" dirigido a los negociadores mexicanos, a juzgar por que no se volvió a hablar de esta iniciativa.

Los días pasaron y el augurio de la firma del TLC en 1998 no se cumplió. Así se llegó al mes de febrero/99, con acusaciones de la parte centroamericana de inflexibilidad mexicana para aceptar las propuestas sobre los temas pendientes, en especial, la de una salvaguardia agrícola destinada a contener posibles ingresos desenfrenados de productos agrícolas mexicanos a

9 Reportaje de REUTER, reproducido por EDH, San Salvador, 5 de julio de 1997.

7. VUELVEN LAS GESTIONES PARA LA EXTENSIÓN DE LA ICC

Las gestiones (Washington 20 de marzo/99) de ayuda para mitigar los daños ocasionados por el huracán "Mitch" abrieron los espacios para que Clinton introdujera, como una iniciativa paralela, la extensión de los beneficios comerciales otorgados a México en el mercado norteamericano, la cual fue pasada como iniciativa de Ley al Congreso el 9 de marzo/99. Es oportuno señalar que esta concesión unilateral¹⁰ tenía condicionamientos como: cumplir requerimientos de protección intelectual, ser miembros de la OMC y *participar en las negociaciones para formar el ALCA*; el subrayado es para destacar que las naciones que obtienen estos beneficios, al quedar comprometidos a participar en el ALCA quedan limitados para participar en un esquema alternativo de integración a nivel regional latinoamericano, como el que se viene promoviendo en MERCOSUR.

A mediados de mayo/99, los medios centroamericanos percibían la posibilidad de aprobación de la extensión de la ICC, antes del receso legislativo de agosto y, en efecto, aunque no se esperaba que fuera tan pronto, el 18 de mayo/99 una comisión comercial de la Cámara de Representantes del Congreso, sensibilizada por los desastrosos daños del "Mitch" y del "Georges", aprobó el proyecto legislativo que extendería la Iniciativa de la Cuenca del Caribe de 1983 para la entrada, libre de aranceles al mercado de los EUA, de productos textiles y ropa confeccionada, atún enlatado, productos deriva-

dos del petróleo y otros productos de cuero¹¹.

Los siguientes meses de 1999 serían de una nerviosa espera de los trámites que culminarían con la aprobación de la legislación por parte del Senado; empero, en este año, este organismo sólo llegaría a la aprobación de su propuesta (julio/99). Esta situación se prolonga hasta los umbrales del nuevo siglo y, es por ello que en los primeros días de enero/2000, por primera vez, los países centroamericanos y caribeños, buscan en bloque el apoyo de congresistas y empresarios estadounidenses, haciendo uso de los servicios de los profesionales de lobby en Washington

8. NEGOCIACIONES PARA EL TLC CON MÉXICO ACELERAN EL PASO

En las mesas del TLC el trabajo tenía que ser más activo. Unos meses después (de abril de 1999) de los incidentes generados por las amenazas y acusaciones de los guatemaltecos sobre TLCs. bilaterales y, como

¹⁰ La unilateralidad no quiere decir que el país otorgante no tenga beneficios, nada es completamente gratis: La Ley de la ICC de 1983 incrementó las exportaciones de EUA hacia la Cuenca del Caribe en US\$18,500 millones anuales

¹¹ Es importante especificar que **la presente extensión de la ICC es la segunda**; en 1990 se promulgó una primera expansión, no de productos, sino de tiempo, eliminando la fecha de expiración de la ICC que se había promulgado en 1983.

para desmentir las maniobras divisionistas atribuidas a México, el Secretario de Comercio mexicano, Herminio Blanco, demandó concretar la firma del acuerdo "este año" (1999); en este mismo orden, Eduardo Solís, negociador mexicano afirmó que "...tenemos un mandato claro de los ministros que se reunieron en Seattle, para tratar de ver la posibilidad de cerrar."

Hablando de acelerones y frenazos, durante la primera semana de diciembre/99 las autoridades de Economía de El Salvador "...aseguraron que el acuerdo comercial (TLC) sería suscrito para la semana del 13 de diciembre de este año (1999)..."; sin embargo, el 8 de diciembre, en un tono menos optimista explicaron que quedaba por negociar el trato que México daría a ciertos productos agrícolas y textiles, pero que en todo caso, el instrumento sería firmado en enero/2000¹². Por su parte, el principal negociador de Honduras dijo que (EDH-28.12.99) "lo grueso del tratado y de interés para ambas partes es lo que sigue pendiente"¹³. Pero el aplazamiento de fin de año ocurrió, no obstante

la prisa de los negociadores de ambas partes por cerrar las negociaciones antes de fin de año, preocupados por el cambio de Gobierno en Guatemala (14.01.2000), dejando a la vista las implicaciones del presidencialismo que, en nuestros países, es capaz de ignorar o alterar los compromisos intraregionales.

En medio de este activismo un incidente interesante se genera al concluirse, el 15 de diciembre/99, la vigencia del Acuerdo de Alcance Parcial (AAP), mediante el cual, durante 14 años, México había venido favoreciendo con aranceles preferenciales, las exportaciones centroamericana hacia aquel país. Por ejemplo, los representantes de la Cámara de Industria de Guatemala se quejaron de las presiones de México *al negarse a prorrogar el AAP*. Manifestaciones con este tono llenaron muchas páginas de periódicos en el TN e incluso se provocó una reunión de las delegaciones de los cuatro involucrados en México DF para tratar el asunto. Pero la reinstalación del AAP por parte de México no ocurrió sino hasta el 15 de marzo/2000, con el sólo propósito de crear un ambiente propicio para finalizar las negociaciones, sin eliminar el objetivo presión, ya que sólo se trataba de una prórroga por un mes y sin efecto retroactivo. En conclusión, México sí ejerció una presión ante las vacilaciones centroamericanas; a estas alturas los mexicanos ya tenían perfectamente delimitado el paquete de concesiones que otorgarían y, por parte de ellos, no había nada más por negociar.

A más de tres meses de este apremio no se

12 Reportaje de Marvin Portillo, LPG pp 45, San Salvador, 08.12.99.

13 Se refería a 2 temas que luego surgirían con mucho revuelo: 1º) el tratamiento que México daría a ciertos productos agrícolas y textiles; 2º) los productos que ambas partes querían dejar fuera del TLC; en el caso de México sería azúcar, café, bananos; y por el TN cerveza, vehículos y productos de hierro y acero.

habían obtenido los resultados esperados; por eso, hacia el 10 de abril/2000, México hizo pública otra amenaza, anunciando que quería un acuerdo bilateral con El Salvador, «...ante la falta de celeridad en las conversaciones, ahora con Guatemala y Honduras¹⁴ ...» (EDH-16.04.2000).

9. LLEGÓ EL 2000 PERO SIN LOS REGALOS DEL TLC NI LA ICC

Tal como se ha señalado, en las primeras semanas del nuevo siglo han continuado, con mayor intensidad, los encuentros y desencuentros en torno al AAP y las dificultades que afrontan los centroamericanos para exportar a México, dada la ausencia del respectivo trato preferencial limitado. En el caso de El Salvador, en ausencia del AAP, no podría beneficiarse de las rebajas arancelarias entre el 80 y 90%, afectando sus exportaciones por un monto anual aproximado de US\$18 millones, o abstenerse de exportar.

Otro tema que ha captado la atención de los negociadores en estos primeros meses del nuevo año es el de los productos que serán excluidos del TLC. La reunión de ministros de economía del 27 de abril/2000, había sido anunciada con grandes posibilidades para cerrar las negociaciones del TLC y se dieron a conocer los Puntos del Tratado sobre la exclusión de productos:

- Productos a excluir: café verde, en grano y tostado, plátano, lácteos, azúcar, tomates, porcino-cultura, embutidos, productos avícolas, principales frutas y hortalizas, granos básicos, cerveza, acero, café industrial.
- Salvaguardia especial: será una cuota

¹⁴ Estos dos países habían decidido estudiar con mucha cautela el acceso de algunos de sus productos como harina, aceite vegetal, carnes, acero, lácteos y textiles (LPG, 26.04.2000).

que se impondrá a algunos productos agrícolas, los cuales estarán regidos por aranceles preferenciales, durante 12 años. Al terminar dicho periodo, la mercancía de México gozará de libre comercio. Los productos que no entran en esta cuota, conforman el listado de exclusiones. El resto tendrá plazos largos para entrar al TLC.

- El CIRI, El Comité Interregional de Insumos (CIRI) velará por el cumplimiento de las Reglas de Origen. Se encargará de verificar si algún producto del Triángulo es afectado por el desabastecimiento de materia prima de México. Si comprueba la falta de abastecimiento, facultará al productor a comprar sus insumos en otro país, en un tiempo determinado, mientras dure la escasez¹⁵.

Aparte que no se dio el punto final, en la reunión salieron a flote los conflictos que últimamente han afectado a Honduras, Nicaragua y Costa Rica; sin embargo, los ministros no abordaron el problema del arancel del 35% impuesto por Nicaragua a Honduras, ni el litigio no arancelario entre Nicaragua y Costa Rica. Se limitaron a sugerir un arbitraje por parte de una

¹⁵ Reportajes de EDH y LPG de 27 y 28 de abril/2000, respectivamente.

junta de diez notables, los cuales estarían disponibles para otros casos de divergencias comerciales. Los ministros no mostraron interés en buscar, a través de la formalización del proceso de integración subregional, la prevención definitiva de estos conflictos, por el contrario, esquivaron la responsabilidad. Se habló de una convocatoria a una cumbre presidencial por parte del Presidente Flores de El Salvador, pero no se supo más.

En el nuevo año las gestiones hacia la ICC parecieron cobrar mayor entusiasmo, más por algunos estadounidenses que por los centroamericanos. La noche del 13 de abril/2000, cuando nadie lo esperaba, dos congresistas Krane y Archer llamaron a la Cancillería comunicando el privilegio otorgado a El Salvador de elaborar una propuesta para acaparar la mitad de la cuota de 250 millones de M² de tela; casualmente, la capacidad total de producción de El Salvador oscila entre 65 y 69 millones libras de tela y la cuota total para toda la cuenca, equivalente en libras es de 130 millones de libras, por lo que El Salvador se quedaría con la mitad, pero este privilegio tendría que ser aprobado por el Senado. Además, no se pueden ocultar varias interrogantes: ¿por

parte de quién y en base a qué se propone este privilegio a El Salvador? ¿cómo se justificaría ante los demás países de la Cuenca?. Además los otros beneficiarios de la Cuenca no se cruzarían de brazos.

Entre tanto, los trámites de extensión de la ICC han continuado, al comenzar el mes de mayo se ha enviado lo acordado por los congresistas, para la votación en la Cámara de Representantes; el siguiente paso será la votación en el Senado y finalmente la aprobación por el Congreso y la ratificación por el Presidente Clinton. Según el Embajador René León, todo estará concluido antes del 19 de mayo.

El 4 de mayo, en forma sorpresiva y con dispensa de trámites, la Cámara de Representantes aprobó la reforma comercial a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe; un elemento que se venía mencionando y quedó confirmado, se refiere a que la cuota de los 250 millones de metros cuadrados crecerá anualmente en 16% hasta el 2004.

10. EL DOBLE PLAY

El 10 de mayo fue un día de doble satisfacción, dos procesos muy espinosos de negociación llegaron al final, pero aun queda por ver en la práctica, que tan beneficiosas serán para el país las relaciones comerciales que se abren paso; en el caso de la ampliación de la ICC, por ser una concesión unilateral de EUA, no hay riesgo de competencia desigual; no obstante, las gremiales y entidades relacionadas con la industria textil expresaron que la ampliación "es buena pero no suficiente"; han vuelto a plantear el sueño del TLC con EUA, en circunstancias que tal posibilidad ha sido bloqueada por las instancias legislativas de los EUA y, aún se puede conjeturar que

una de las intenciones de la ampliación a la ICC es cerrar la puerta de acceso al TLCN. Por otra parte, la ANEP, FUSADES, FUNDATEX, COEXPORT y ASIC expresan sus dudas respecto a dos cuestiones: 1º) sobre el flujo de inversión extranjera que pueda llegar al país si no se avanza en la seguridad jurídica y ciudadana y 2º) sobre lo significativo que pueda ser la cuota que logre el país en la repartición de los 250 millones de M².

La aprobación de los dos instrumentos comerciales aun no logran remover el comodismo de los productores, quienes no parecen esforzarse más allá de la producción de textiles, la cual es una actividad característica de los países con desarrollo industrial incipiente; hay que recordar que la ampliación de la ICC, por ejemplo, incluye además de los textiles, un trato especial para las exportaciones de atún, calzado y otros productos manufacturados de cuero, pero sobre estos rubros aun no se reacciona, no obstante que se dice que en El Salvador se aplica un *modelo de crecimiento por exportaciones*.

Con respecto al TLC con México, aunque se ha hecho valer el criterio de asimetría por el menor desarrollo relativo, los centroamericanos han expresado constantemente su temor por su menor competitividad frente a la producción mexicana. Como una magnitud de referencia, en 1999 (de enero a septiembre) El Salvador exportó a México US\$11.0 millones, en tanto que México exportó al El Salvador US\$189.8 millones. Por otra parte, se acordó en las negociaciones que el TN entrará con el 76% de sus 6000 posiciones arancelarias al mercado mexicano, es decir con 4560 productos; en cambio, México entrará con el 60% de sus 12000 productos al TN sin pagar aranceles, es decir, con 7200 pro-

ductos. Frente a estas perspectivas, parece que no hay mucho optimismo por parte de los industriales salvadoreños; inmediatamente después del cierre de las negociaciones del TLC, la ASI ha solicitado al gobierno una política proteccionista con 17 acciones urgentes, incluyendo la elevación del techo arancelario al 20%, para los bienes de consumo final producidos en Centroamérica. Si las pretensiones de la ASI fuesen atendidas, habría que preguntar: ¿cuál es realmente la política arancelaria en la perspectiva de la unión aduanera centroamericana y la elevación de la competitividad nacional y subregional?

a. Un Comentario Agridulce

Se atribuyó a la prensa mexicana el calificativo de *mezquina* a la cobertura del cierre de negociaciones del TLC, al decir que dicha cobertura fue marginal "...debido a que el comercio de México con los países centroamericanos representa sólo el 0.4% del total."; a esto se agrega el comentario que da a entender que el acuerdo favorecerá especialmente al estado de Chiapas y a la pequeña y mediana empresa. Esto último vendría a confirmar la experiencia de Costa Rica, sobre el limitado

acceso geográfico de sus exportaciones (concentradas en el Distrito Federal) al mercado mexicano¹⁶. En el caso del TN también se corre el riesgo de una especie de desviación de comercio a favor de Guatemala, por su proximidad geográfica con el estado de Chiapas, lo cual sería, a su vez, un atractivo para una desviación de la inversión extranjera. De hecho, el gobierno mexicano ya ha realizado inversiones en infraestructura orientada a incrementar el comercio con Guatemala, pues recientemente fue inaugurada una carretera que comunica al municipio de Tenosique (Tabasco) con la frontera guatemalteca.

b. Las Cuentas Alegres

Las mayores manifestaciones han sido de júbilo por la aprobación de los dos instrumentos comerciales; con más entusiasmo, en los círculos oficiales de El Salvador; en los medios de comunicación se ha hecho eco de los vaticinios sobre la creación de 75 000 a 100 000 empleos directos en el corto plazo, pero no se han hecho las consideraciones sobre la condición

16 Se recuerda que Costa Rica ha firmado un acuerdo bilateral de libre comercio con México, el cual se encuentra vigente desde 1998.

de que el país logre una cuota significativa en el reparto de los 250 millones de M² de tela¹⁷, y que un incremento significativo de las exportaciones a México sea efectivo.

En el marco de la celebración de los primeros cien días de gobierno, el presidente Flores, al hacer un balance ha sumado en su haber el logro del TLC y de la extensión de la ICC; pero para algunos, el actual gobierno ha cosechado el producto de dos esfuerzos que se iniciaron hace seis años -no cien días- por parte de los cuatro equipos de los cuatro gobiernos y los respectivos sectores empresariales. Al respecto, es justo reconocer la solidaridad latinoamericanista que tradicionalmente aportan los gobiernos mexicanos; así, el Presidente Zedillo afirmó que su país "nunca le dará la espalda a las naciones del Triángulo Norte Centroamericano... compartimos historia, lengua y raíces, y en breve tendremos un acuerdo comercial..."¹⁸. También es oportuno recordar que, como hemos comentado antes, el presidente Clinton se comprometió, en la cumbre de Presidentes "Puente Hacia el Siglo XXI", a pedir al Congreso la extensión de los beneficios de la ICC. Otros comentaristas, respecto a las declaraciones del presidente Flores y del Ministro de Economía, se preguntan si acaso la ICC y el TLC podrán lograr lo que no ha sido posible con las po-

17 Hay que decir que las expectativas tan favorables que se avisaban respecto a una elevada cuota para El Salvador, se han venido esfumando, a finales de mayo/2000, ya se habían reunido los 8 países del Consejo Centroamericano del Caribe de Textiles y de Confección, con el propósito de obtener participación en la cuota global de los 250 millones de M². En esta puja cada país tratará de hacer valer su criterio en donde lo peor sería que no hubiese consenso, en cuyo caso será EUA quien imponga una distribución. En todo caso, es sumamente difícil que El Salvador logre el 35% que pretendía.

18 Reportaje de EFE reproducido por EDH, San Salvador, 22.05.2000.

líticas neoliberales; al final llegan a la conclusión que lo único que se puede lograr es un alivio a la actual postración de la economía.

11. ALGUNOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN DEL TLC Y DE LA ICC:

Criterios de Desarrollo Centroamericano Integrado y Sostenible

Es una realidad aceptada que El Salvador y Centroamérica no son económicamente viables; esta inviabilidad es más acentuada en estos tiempos de globalización y acelerado desarrollo tecnológico; por lo tanto, el país y la subregión debieran priorizar los esfuerzos en la construcción sistemática de la integración centroamericana. En paralelo se puede negociar instrumentos comerciales y de integración con otros países y bloques de países, pero concertadamente como bloque centroamericano, aplicando los criterios de:

- 1º) garantizar la viabilidad de la estrategia integracionista;
- 2º) fortalecer la capacidad negociadora;
- 3º) consolidar la cohesión, evitando exclusiones que puedan conducir a la fragmentación de la subregión y a un crecimiento desequilibrado por países.

Actualmente se hace lo contrario, con la ilusión de las concesiones comerciales preferenciales, se pone todo el empeño en la negociación de este tipo de instrumentos, sin siquiera haber logrado la primera etapa integradora que sería la zona de libre comercio centroamericana.

Cuando algunos mandatarios abordan la integración centroamericana salen con proyectos parciales y desarticulados, entre los cuales están:

- La misma constitución del Triángulo Norte o Grupo de los 3 (CA3) para negociar el TLC con México.

- *La propuesta de la integración política de C. A.* propugnada por el expresidente Calderón Sol, con motivo de la investidura del Presidente de Costa Rica, Miguel Angel Rodríguez, el 8 de mayo/1998. Tres meses después (01.09.98), el mismo presidente Rodríguez se encargó de rechazar esta prematura integración política, argumentando que *"persisten serias diferencias que les hacen rechazar la integración política, como son la existencia de ejércitos en los otros cuatro países"*¹⁹

- El mismo expresidente salvadoreño propuso el 10 de diciembre de 1998, ante autoridades gubernamentales y representantes empresariales de EUA., *la creación de una zona de libre comercio Centroamérica-Estados Unidos*, cuya viabilidad ha sido descartada por los EUA.

- *La union aduanera El Salvador-Guatemala* forma-

¹⁹ También se sugiere la necesidad de agotar las etapas previas, para culminar el proceso integracionista con la integración política.

lizada a través de la Declaración de Presidentes del 24 de agosto de 1999. El silencio de los otros tres países es muy sintomático.

- *Proclama de Integración para el Siglo XXI*, a través de la Declaración Trinacional firmada por los presidentes de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, con muchos objetivos, siendo el único efectivo la habilitación de un corredor interoceánico para facilitar el

intercambio comercial entre los tres países²⁰. Esta vez el carácter excluyente provocó la irritación de Honduras, acusando a los tres países de romper el proceso de integración sustentado en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito también por Honduras, Costa Rica y Panamá. De esta forma, no sólo se ha generado un conflicto, también se ha desaprovechado la gran oportunidad de promover la integración física a través del desarrollo de las otras cuencas hidrográficas (Río San Juan y Golfo de Honduras), en beneficio de todos²¹.

20 SIECA, boletín Informativo No. 79, Guatemala, 3 de mayo del 2000.

21 Para una propuesta en esta línea, ver: Argueta Antillón, Luis, (1988).

GLOSARIO DE SIGLAS UTILIZADAS

AAP	: Acuerdo de Alcance Parcial;
AFL-CIO	: American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization;
ALC	: América Latina y el Caribe;
ALCA	: Area de Libre Comercio de las Américas;
ANEP	: Asociación Nacional de la Empresa Privada;
ASIC	: Asociación Salvadoreña de la Industria de la Confección
CA	: Centroamérica;
CAC	: Centroamérica y el Caribe;
CA3	: Grupo de los 3 (Guatemala, El Salvador, Honduras) = TN
CBI	: Caribbean Basin Initiative = ICC
CELAM	: Conferencia Episcopal Latinoamericana
CIRI	: Comité Interregional de Insumos
COEXPORT	: Corporación de Exportadores de El Salvador
EDH	: El Diario de Hoy
EUA	: Estados Unidos de América;
ICC	: Iniciativa para la Cuenca del Caribe = CBI
IPA	: Iniciativa para las Américas
LPG	: La Prensa Gráfica
NAFTA	: Tratado de Libre Comercio de América del Norte = TLCN
MERCOSUR	: Mercado Común del Cono Sur
SECOFI	: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SIECA	: Secretaría de Integración Económica Centroamericana;
OMC	: Organización Mundial de Comercio;
TLC	: Tratado de Libre Comercio del Triangulo Norte con México
TLCN	: Tratado de Libre Comercio de Norteamérica = NAFTA
TN	: Triángulo Norte de Centroamérica = CA3

NOTAS FINALES

i Para un abordaje de este proyecto, ver: Argueta Antillón, Luis, "La Macrointegración Latinoamericana: Hacia el Desarrollo Sustentable del Subcontinente", ponencia presentada en el VIII Congreso de Profesionales de Ciencias Económicas, San Salvador, Noviembre de 1998.

ii Citado por: Saborío, Silvia, «El Largo y Sinuoso Camino de Alaska a la Patagonia» (fotocopia sin referencia bibliográfica).

iii. Ya desde el 30 de noviembre de 1993, en ocasión de la Reunión de Presidentes centroamericanos con el Presidente Clinton, aquellos expresaron su preocupación por el previsible impacto negativo del TLCN, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo.

iv. «Canadá apoya libre comercio con C.A. a través de TLC». Noticia responsabilizada por NOTIMEX, El Diario de Hoy, 28.05.95, pp 10.

v. La ilusión de atraer capitales extranjeros era sólo eso; aunque se decía que los inversionistas volvían a los mercados emergentes de América Latina, se trataba de flujos de corto plazo, de capitales especulativos como los que generaron el «efecto tequila», y se refería a países como México, Argentina, Chile, Brasil. Aun hoy día, no se puede esperar que venga, en el corto plazo, inversión extranjera a una región catalogada como de alto riesgo, carente de infraestructura y de mercados suficientemente atractivos.

vi. Tal parece que los empresarios centroamericanos se inclinan por aquellas alternativas comerciales que le significan menos esfuerzos, mientras el mercado centroamericano (años '60 y '70) fue suficiente para realizar su producción, no aprovecharon significativamente la ICC ni los SGP; sólo cuando la globalización agudiza la competencia, se aferran a los beneficios unilaterales de estos esquemas

vii. Para una propuesta en esta línea, ver: Argueta Antillón, Luis, (1988).