

LIBERALIZACIÓN, UN MODELO QUE ARRAIGA LA DEPENDENCIA

Ponencia para el Foro “Implicaciones Económicas y Sociales del Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos”
Marzo, 2005

Por Licda. Rossana Gómez

La apertura de mercados con EEUU

El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC RD-CAUSA), constituye un cambio en las reglas del comercio y de la inversión para el futuro de Centroamérica.

No se trata del inicio de la liberalización comercial, pues efectivamente este proceso arrancó desde décadas atrás, con una desgravación paulatina que mantiene el nivel promedio de aranceles en Guatemala relativamente bajo y una competencia interna de productos provenientes del mundo casi total.¹ Por otra parte, productos básicos para la generación de empleo rural y el consumo local, como el maíz amarillo, entraron a un proceso silencioso de desgravación causando un impacto en la misma dirección, aunque no el mismo nivel, del que ahora se esperaría del TLC.

Estados Unidos permitió el ingreso de productos centroamericanos a su mercado desde 1982 con el Sistema General de Preferencias (SGP), la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y la Ley de Asociación Comercial para la Cuenca del Caribe (CBTPA). Esta última para facilitar el ingreso a Estados Unidos, de los productos maquilados en Centroamérica por empresas de este mismo país. De igual forma, Centroamérica, desde décadas atrás había concedido a Estados Unidos y sus transnacionales gozar de los beneficios arancelarios y fiscales de zonas francas y del régimen de maquilas.

Con el TLC-CAUSA se amplía esta apertura y llega a otras dimensiones de la economía. Más allá del comercio, el Tratado regula la liberación en otros campos (inversión, comercio de servicios, compras públicas), cada uno de los cuales es una pieza que integra un diseño en el que se completa la cadena de abastecimiento-producción-comercio; se extiende el ámbito de liberalización de bienes, al de servicios y se trasciende de lo privado a lo público.

¹ Asociación Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales (AGEXPRONT), Siglo XXI, 8 junio

El TLC consolida, pues el modelo implantado de estas últimas décadas, basado en la producción orientada al mercado externo y la sustitución de la producción local por las importaciones. De igual forma el TLC refuerza las bases para la inversión externa maquiladora.

Importancia de TLC para Estados Unidos y sectores privados.

Centroamérica accedió a la apertura, en condiciones de total asimetría con un país con una producción 320 veces mayor, que exporta el 12% del total mundial, contra el 0.2% que corresponde a Centroamérica.

Mientras la región aceptó la liberación de sus mercados, Estados Unidos mantuvo la protección de sus productos agrícolas por la vía de los subsidios. Temas que hubieran sido fundamentales para la región como la libre movilidad de mano de obra, quedaron completamente fuera de un pacto, que se negoció sólo entre gobiernos y sectores privados y que se elaboró sobre un modelo preestablecido por los Estados Unidos.

En estas negociaciones tuvo un peso determinante, la amenaza de la finalización de las preferencias arancelarias concedidas por Estados Unidos, en el 2008. Mantenerlas sólo se hacía posible en el marco de un TLC pero en el cual, la potencia del norte ya exigió “reciprocidad” con su libre entrada al mercado regional.

Para el sector privado el TLC es la garantía para que la entrada al mercado estadounidense no sea modificada unilateralmente en cualquier momento.

Entre los principales beneficiados estadounidenses del TLC figura su sector agrícola protegido y las empresas estadounidenses que operan en la región. No obstante, tanto detractores como promotores del TLC dudan que para Estados Unidos los intereses comerciales sean su principal motivación. Según la Cámara de Comercio Guatemalteco-Americana, Estados Unidos sólo exporta a Centroamérica el 1.6% del total, e importa el 1%.²

De hecho se considera que el principal beneficio para Estados Unidos es político, pues la potencia se consolida en su proceso de integrar Latinoamérica en un mercado y reducir la fuerza de países como Brasil que se resisten al dominio comercial de la potencia y de la misma Organización Mundial del Comercio (OMC).

Costos de la apertura comercial

En lo que respecta a la libre entrada de importaciones estadounidenses, Guatemala, luego de ofrecer en las negociaciones libre e inmediato acceso a un 96% de los productos estadounidenses, sólo concedió preferencia al 80%.

Aunque con plazos más largos, umbrales diferenciados y salvaguardias, Guatemala aceptó finalmente desgravaciones para productos protegidos por su contraparte. Estos productos sensibles que quedaron con plazos entre 15 y 20 años fueron: leche, maíz blanco y amarillo, arroz, pollo, cerdo, bovino, frijol negro. (ver recuadro 1)

² [www.amchamguate.com/files/news/Conferencia ESTNA 2004.ppt](http://www.amchamguate.com/files/news/Conferencia_ESTNA_2004.ppt)

Recuadro 1

PRODUCTOS SENSIBLES

Maíz

Cada país excluyó un producto del programa de desgravación y Guatemala escogió el maíz blanco, dada su importancia en la generación de empleo, en el consumo y seguramente, por las implicaciones políticas y sociales de su liberalización. Entre los 30 principales productos agrícolas, este producto emplea un 40% del total, más aún que el total generado por los productos tradicionales de exportación. En el TLC mantiene un arancel del 20% por tiempo indefinido. No obstante, queda una cuota de importación de 20.4 mil TM (tonelada métricas), con un aumento de 400 TM anuales hasta llegar a 26 mil TM (tonelada métricas) en 15 años.

Costa Rica dejó libre el comercio de este producto con Estados Unidos por lo que las importaciones pueden entrar desde ese país a toda la región a precios más bajos.

Frijol. También importante para el empleo, consumo y cultura rural, mantiene una base arancelaria de 20% por 6 años, para luego reducirse en 8 etapas hasta llegar a una liberalización total en el año 15. Este producto tiene una salvaguardia que se aplica si la importación se eleva por encima de 58 TM en el primer año. Este tope se flexibiliza cada año hasta el 14avo, cuando el límite es de 90 TM. Este producto no tiene subsidio en EEUU, sin embargo sus exportaciones son importantes al mundo y particularmente a Centroamérica. La importación en Guatemala es poco significativa aunque creciente.

Arroz

Quedó con una base arancelaria del 29.2%, durante 9 años. En el décimo año, inicia un proceso de desgravación para quedar totalmente libre en el año 18. El arroz en granza inicia con un contingente de importación de 54.6 mil TM que luego del primer año, se incrementa hasta llegar a 96.2 mil TM en el año 18. El arroz oro o pilado inicia con un contingente de 10.5 mil TM hasta llegar a 18.5 mil en el año 18. Se estableció requisito de desempeño, que establece la aplicación de una salvaguardia, si la importación supera el contingente en un 10%.

Este es el producto más subsidiado en Estados Unidos. Un 81% de sus costos provienen de este apoyo público. La importación en Guatemala es creciente desde 1985 y en el 2001 llegó a representar el 80% de la producción local. Esta producción seguramente será sustituida por las importaciones.

Otros productos agrícolas. La papa, mantiene un plazo de desgravación de 15 años; el tomate, cebolla, chile, repollo y limón, 10 años. El ajo, la naranja y la piña por 5 años. Todos estos productos mantienen una base del 15% y salvo el último grupo, el resto mantienen salvaguardias. La manzana, sorgo, plátano y mango, tienen una liberación inmediata del arancel. Y de ellos la manzana y el sorgo están subsidiados en Estados Unidos y mantienen altas exportaciones, por tanto la producción local, corre riesgo.

Lácteos

El queso, la leche en polvo, la mantequilla y los helados quedaron con el mayor plazo, 20 años y contingentes de importación crecientes. El resto de lácteos quedan con un plazo de 10 años y también con contingentes crecientes.

Carne bobina

Se estableció un período de 15 años de desgravación y una cuota de 1,060 toneladas hasta llegar a 1,600 toneladas. No aplican salvaguardias.

Carne porcina

La carne porcina es la más afectada, con exportaciones entrampadas por la peste porcina clásica y con la importación de 4, 200 TM anuales. Se estableció un contingente de 4,148 TM hasta llegar a 6,715 TM en 15 años. Sí aplica la salvaguardia especial.

Pollo:

La exportación a Estados Unidos tiene barreras no arancelarias. El producto que entra a Guatemala, (cuadriles) tiene precios bajos que desplazan a la producción nacional. Estas "piezas oscuras" resultan con precios subsidiados, al venderse a precios altos las piezas de mayor calidad y consumo preferente en el mercado de Estados Unidos. Los productores de Centroamérica y Estados Unidos acordaron crear una oficina que controle las importaciones para evitar el contrabando y garantizar la calidad del producto que ingresa.

Los contingentes tendrán un 15% de arancel y 18 años como plazo de desgravación. Guatemala

absorberá el contingente en los primeros 2 años, luego se repartirá a Centro América.
Los avicultores están dispuestos a entrar a un proceso de certificación de su industria para poder exportar principalmente a Europa y Asia. Además, lograron un arancel de 164% para cuadriles y 0% para la harina de soya. Los cuadriles tienen un contingente decreciente que va de 21.8 mil TM a 8.7 mil TM, en 18 años.

Para estos productos sensibles y otros como aceite, lácteos, chile pimiento, cebolla, papa, tomate fresco y jarabe de maíz se establecieron salvaguardias específicas aunque cuotas crecientes de contingentes.

El tema de los subsidios quedó pospuesto para resolverse en el marco de la OMC, donde Estados Unidos y Unión Europea no dan muestras de flexibilidad. Los negociadores esperan que el calendario de desgravación para estos bienes coincida con el desmantelamiento de la protección en EEUU. No obstante, para ello no hay garantías. Por otro lado, se teme que al desaparecer los subsidios se mantenga un apoyo encubierto en las ayudas verdes (o ecológicas), o que prevalezcan o se incrementen las barreras fitosanitarias que de hecho impiden la exportación hacia aquel país, aún cuando los productos estén con 0 arancel.

Entre los mayores ganadores del TLC está el sector agrícola estadounidense (que representa un 10% de los votantes en ese país), que se espera ampliarán sus exportaciones en US\$ 1,000 millones anualmente.³ Se trata de un sector fuertemente protegido por los Estados Unidos, con un subsidio promedio de US\$ 122 por hectárea a cada agricultor;⁴ que sólo aporta el 3% del PIB, y que genera un empleo del 17% de la PEA.

El gasto en el programa de ayudas agrícolas es el tercero en el presupuesto estadounidense, sólo superado por defensa y salud. Los productos subsidiados tienen como principal destino la exportación, y los principales beneficiarios son un 10% de las fincas más grandes.⁵

Los productos subsidiados son arroz, trigo, maíz, sorgo, maní, soya, garbanzos, lentejas, manzanas, producción de lácteos, ganado, azúcar, lana, entre otros. El total de los subsidios representan el 47% del PIB agrícola de Guatemala, por lo que el impacto de la liberación de estos productos en la región será una batalla imposible de ganar.

Centroamérica y República Dominicana son fundamentalmente compradores. Representan el segundo mayor mercado para las exportaciones estadounidenses en América Latina, luego de México.⁶

Según la Mesa Global, integrada por organizaciones de la sociedad civil, con el TLC sólo en el agro se perderán alrededor del 30% de los jornales agrícolas (125,000 empleos), lo cual significaría una pérdida de Q 1,115 millones (US\$ 139 millones) para la población pobre y extremadamente pobre que es la que cultiva los productos más amenazados.

³ Wal Street Journal, 1 de febrero, p 1.

⁴ La Unión Europea concede \$722 por hectárea y Japón, \$11,000. Los bienes más subsidiados son en su orden, arroz, azúcar, leche, trigo y carne. INCAE, en El Diario de Hoy, 29 noviembre 2002.

⁵ Coordinación de Ongs y Coopertivas, La economía campesina en el contexto de la apertura comercial en Guatemala, p. 33

⁶ Robert Zoellick, USTR. Agencia AP, S XXI, 24 julio, p.18

Aunque es difícil precisar el impacto, es ilustrativo el caso de dos de los tres principales productos agrícolas de importación de EEUU a Guatemala (ver recuadro 2), el trigo y el maíz amarillo.

Cuadro 1

Importaciones guatemaltecas de productos de Estados Unidos, 2003.
(En millones US\$)

Renglón	Importación
TOTAL	3,372.8
Agropecuarios	212.3
Trigo	74.2
Maíz	68.2
Algodón	22.2
Otros	47.7
Manufacturas	2,537.3
Vehículos Transporte	398.3
Electrodomésticos	378.6
Tejidos y telas, hilos	361.8
Plásticos y Manufacturas	192.8
Ind. Químicas	83.9
Grasas, aceites comestibles	74.7
Papel y Cartón	73.9
Alimentos animales	61.5
Abonos, fertilizantes	59.9
Industrias Extractivas	623.2
Derivados Petróleo, gas	509.7
Hierro Acero	47.6
Otros	65.9

Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco de Guatemala

Recuadro 2

Productos agrícolas importados
<p><u>Maíz amarillo.</u> El maíz amarillo inició un proceso de desgravación arancelaria en 1996 cuando la importación era de 248.3 mil TM y la producción de 227.0 mil TM. En el 2003 tras cuadruplicar el contingente (a un 5% de arancel) y aumentarlo anualmente en un 15%, la importación se duplicó llegando a 548.3 mil TM (2002), y la producción local se redujo 37 veces llegando a 6 mil TM (2003).⁷ En este proceso se beneficiaron industrias procesadoras de alimentos y empresas como Multinversiones, que encontraban el producto importado, un 30% más barato que el producido localmente. Con el TLC quedó el maíz amarillo siempre con la base arancelaria de 35%, pero en</p>

⁷ (Inforpress 1531)

10 años se reduce a 0% para quedar en un mercado completamente libre. Deja además, el contingente de 525 mil que aumenta en 25 mil TM durante 10 años, para llegar a un contingente de 725 mil TM.

Trigo.

Guatemala desde 1985 cayó la producción local de trigo, por la eliminación de subsidios a su producción y no poder competir con los precios internacionales. En el 2003 ya la importación se había incrementado 4 veces. Junto a ello, la producción local se redujo 6.6 veces. Con la importación acelerada, a más bajo costo, el consumo también se duplicó, lo que seguramente significó el desplazamiento del consumo de otros productos en el mercado local.

Algodón

En el caso del algodón, su recorte de producción se debió a la competencia con fibras sintéticas y a los perniciosos efectos ambientales del cultivo. De 125 mil hectáreas cultivadas en 1989 se redujo la producción a 1,700 ha en el 96. La producción cayó de 725,000 pacas a 7,300.⁸ Este producto es el tercero en importación estadounidense agrícola.

El empleo de subsistencia agrícola es el 27% de la PEA y dentro de él la producción de maíz blanco y el frijol representan el 50% del empleo rural y mantienen hasta ahora bajos niveles de importación.

Cuadro 2

Producción, Empleo e Importaciones del sector agrícola, 2001

PRODUTO	Producción (miles TM)	Empleo		% Importación/ Producción
		Empleo permanente (miles)	%	
		428,917.18	100.0	
Granos básicos		222,603.6	52	32
Maíz blanco	948.2	170,767.9	40	3
Maíz amarillo	105.0	1,564.3	0	310
Frijol	91.0	41,785.7	10	5
Sorgo	51.6	6,750.0	2	0
Arroz	50.0	1,735.7	0	80
Frutas y verduras		29,334.5	7	2
Tradicionales de exportación		161,435.4	38	0
No tradicionales de exportación		15,543.8	4	0

Fuente: elaboración propia en base a cifras del MAGA actualizadas 2001

El desplazamiento de la producción por productos importados hará depender a Centroamérica de los productos estadounidenses, que efectivamente entrarán a precios más

⁸ Centro Latinoamericano para la Competitividad CLADS, Lawrence Pratt, p.3 <http://www.incae.ac.cr/ES/clacds/investigacion/pdf/cen721.pdf>

bajos, favorables al consumidor. De alguna manera al importar productos subsidiados en Estados Unidos, el comprador “goza de este beneficio”. No obstante, el costo se cobra a largo plazo, pues el consumo interno pasa a depender completamente de Estados Unidos, la seguridad alimentaria queda en sus manos, y la economía agrícola queda sujeta a las políticas de ese país. Por otro lado, nada garantiza que una vez copado el mercado regional, se mantendrán los bajos precios. Esta dependencia implica además una fuga permanente de divisas por las importaciones, que aún con un aumento de las exportaciones, impactará negativamente en el déficit comercial, como ya lo esperan las mismas autoridades.

Por otro lado, se destruiría el ciclo de producción y consumo del área rural que es la única garantía de sobrevivencia de la mayoría de la población, ante la débil demanda de trabajo generada secularmente por las empresas exportadoras y la industria nacional y extranjera.

El TLC no ofrece en el campo una importante oportunidad de empleo, los no tradicionales sólo representan un 4% del empleo rural y de los tradicionales de exportación sólo habrá un leve aumento, por el crecimiento de la cuota para el azúcar en Estados Unidos.

Una desventaja adicional, es que aunque Guatemala haya mantenido productos protegidos como el maíz blanco, la negociación bilateral que encierra el TLC entre cada país de la región y EEUU, deja diferentes aranceles en los países, que son puertas a la importación de productos protegidos. Ante esta realidad, el hecho de que la unión aduanera esté casi completa en un 91% de los productos, pierde relevancia.

Cuadro 3

Exportaciones de Guatemala a Centroamérica,2003

CONCEPTO	VALOR
T O T A L	1,122.4
Aparatos eléctricos	16.1
Artículos de papel y cartón	58.4
Artículos de vestuario	46.0
Artículos plásticos	77.4
Baterías eléctricas	17.1
Cosméticos	65.2
Frutas y sus preparados	57.2
Llantas y manufact. Caucho	11.0
Materiales de construcción	88.9
Productos alimenticios	162.3
Productos metálicos	23.0
Productos químicos	263.8
Tejidos, hilos e hilazas	51.6
Verduras y legumbres	20.7
Otros	163.7

Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco de Guatemala

Centroamérica es el segundo mercado de exportación para Guatemala. La libre entrada de productos estadounidenses puede impactar negativamente en este comercio.

Por otro lado, la competencia entre los países centroamericanos que se evidenció desde las negociaciones del TLC, se arreciará por la atracción de inversiones y la conquista de mercados, en una carrera en la que buscarán mayores concesiones, más bajos salarios, mejor infraestructura. El principal ganador de esta competencia será Estados Unidos y los capitales que entren a la región.

El potencial de las exportaciones

En términos de exportación, el TLC no marca cambios importantes. Los beneficios comerciales para el país, son prácticamente los mismos que se tenían con los sistemas de preferencias arancelarias con Estados Unidos. Guatemala consolidó el acceso inmediato del 99.4% de las exportaciones a ese país, agregándose productos como el vidrio, calzado, atún, tabaco. En el agro se tuvo menos apertura pues del total de 1,824 fracciones arancelarias, entrarán sin restricción a los EEUU, sólo un 89%.

Entre los productos que se mantienen protegidos son el azúcar y los lácteos, aunque con un aumento de cuotas.

Recuadro 3

Productos de exportación
<p><u>Azúcar</u> Este fue uno de los productos que tuvo alguna mejora en su entrada a Estados Unidos luego de una insistente búsqueda por llegar a ese mercado. No se logró eliminar el arancel, pero sí un cuota adicional a la que actualmente se tiene de 32 mil TM, que crecerá en 30 mil TM cada año hasta llegar a 80 mil TM.⁹ Estados Unidos, no dará nunca libre comercio a este producto y puede suspender la compra en cualquier momento. Esta suspensión podrá ser compensada por Estados Unidos con azúcar. La producción azucarera de Estados Unidos tiene subsidiado el 52% de sus costos.¹⁰</p>
<p><u>Lácteos</u> Los lácteos en Estados Unidos (queso, leche en polvo, mantequilla, helados y otros) aunque aumentaron el contingente para Guatemala en un 58%, quedaron protegidos con una lenta desgravación por 20 años. La leche recibe un subsidio en Estados Unidos de un 48% de sus costos.¹¹</p>

⁹ En total son 100 mil toneladas repartidas en toda Centroamérica

¹⁰ Coordinadora de Ongs y Cooperativas, op, cit. p. 32

¹¹ Idid, p.32

Los 20 años de preferencias arancelarias no significaron importantes cambios en la planta productiva nacional. Se sigue siendo un país fundamentalmente exportador de tradicionales, que generan un 38% del empleo en la producción agrícola. Por el lado de la industria, el crecimiento de la producción en los últimos años se focalizó en vestuario y textiles, por el ingreso de las maquilas. También han sido particularmente dinámicas las exportaciones no tradicionales agrícolas, aunque siguen poco significativas en la producción nacional y en la generación de empleo.

Cuadro 4

Exportaciones de Guatemala a Estados Unidos, 2003.
(En millones US\$)

Renglón	Exportación
TOTAL	2,384.3
Agropecuarios	562.8
Banano	207.2
Café	151.7
Frutas, Verduras	124.3
Otros	79.6
Manufacturas	1,644.6
Vestuario	1,311.7
Azúcar	43.8
Camarón y langosta	30.4
Piedras, metales preciosos	28.0
Madera	26.6
Papel y cartón	18.9
Cuero	16.5
Ropa cama, mesas, Tocador	15.5
Ceras	15.8
Juegos artículos deporte	12.0
Detergentes y jabones	11.5
Otras	113.9
Ind Extractivas	176.9
Petróleo	173.3
Otros	3.6

Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco de Guatemala

A decir del sector privado las ausencias de seguridad en el sostenimiento de estas ventajas que ofrecía el SGP y la ICC, impedía que se lanzaran a grandes inversiones a escala, que son las requeridas para entrar al mercado estadounidense de 291 millones de consumidores (10 veces mayor al centroamericano y con una capacidad adquisitiva 30 veces mayor).

Recuadro 4

Producción Vestuario y textiles.

Para el sector de vestuario y textiles, integrado por productores nacionales y extranjeros, la firma del TLC resulta determinante para sobrevivir. En el 2005 terminó el régimen de contingentes para vestuario y textiles. La producción mundial entró a competir con China que se espera aumente su espacio de mercado del 16% al 50%. India pasará del 4% al 15%. Las exportaciones de México y Centroamérica resultarán afectadas, aunque la cercanía con Estados Unidos sigue siendo una importante ventaja. En Guatemala, este sector representa el 14% del total de las exportaciones y dentro de él, la industria coreana constituye el 60% del total de empresas.¹²

El impacto de esta liberación de cuotas, implicará una avalancha de inversión hacia el Asia. Según la gremial de vestuario y textiles, VESTEX sólo en dos meses han salido del país 15 empresas, de un total de 350 que componen el sector. Consideran que el TLC mejora las condiciones para esta industria y puede detener la salida de inversiones. Si no se aprueba el tratado, el sector teme que en un año se reduce a la a la mitad la planta industrial actual. Las empresas de vestuario y textiles de EEUU estiman que 2.8 millones de empleos estarían en riesgo y habrían pérdidas por 500 mil millones.

Esta industria, claramente beneficiada por el TLC, gozará de otras ventajas como el poder trabajar con hilo y telas elaboradas en la región y ya no depender exclusivamente de estos insumos que sólo podían ser de origen estadounidense.

Es importante observar que entre los sectores más favorecidos por las preferencias arancelarias están las mismas empresas estadounidenses que operan en la región, que importan insumos y reexportan productos terminados. De hecho la Cámara de Comercio Guatemalteco-Americana que representa las inversiones estadounidenses en el país es de las principales interesadas en que el TLC se apruebe.

Con el Tratado de Libre Comercio de Norte América (NAFTA, por sus siglas en inglés), en México las exportaciones, crecieron en un 242%, lo que colocó a esta nación como el 11° país exportador del mundo. Las exportaciones pasaron a representar del 22% al 53% del PIB.¹³ Por otra parte, cambió la estructura de las exportaciones, el petróleo dejó de ser el principal producto de venta al exterior.

No obstante, cabe observar que gran parte del crecimiento respondió a una fuerte inyección de inversión externa, que se triplicó en 10 años. De ésta, el 80% es de origen estadounidense¹⁴ y se estima que no menos del 60% de las exportaciones de México a Estados Unidos fueron realizadas por empresas con capital de este mismo origen.

La producción agrícola también creció un 50%, de 1993 al 2001; pero, de igual forma, de 1,000 transnacionales en el sector alimentario 500 eran estadounidenses.¹⁵

¹² Jennifer Han, Comisión de la Industria de Vestuario y Textiles. el Periódico, 23 junio 2004.

¹³ Fany de Estrada, Pulso Económico, SXXI, 22 de junio, p.8, .

¹⁴ www.finanzas.com/id.4911987/noticias/noticias.htm

¹⁵ Alberto Gómez en Miriam Posada García, La Jornada, México, septiembre 16 de 2004 dst 3

En general, empresarios y gobierno están apostando a la exportación y a la captación de inversión externa. Diferentes sectores de la iniciativa privada demandan al gobierno, una serie de condiciones básicas para competir con el exterior y atraer inversiones: reducción de costos de mano de obra, devolución de crédito fiscal, tipo de cambio estable, baja de costos de energía, mejoramiento del transporte e infraestructura y mayor eficiencia en tiempos y costos en aduanas.

Inversión esperada en el marco del TLC

El Tratado establece un trato nacional y de nación más favorecida a los capitales que ingresen a un país.¹⁶ Esta propuesta no es novedosa ni para Centroamérica, ni para Guatemala. De hecho las empresas extranjeras tienen un trato igual y muchas veces de mayor privilegio que la inversión nacional. No obstante, ahora el Tratado inscribe estos beneficios en un pacto multinacional regulado, que otorga mayor exclusividad a Estados Unidos y confiere mayor seguridad a sus inversiones.

El Tratado deja claramente explícita, la eliminación de cualquier condicionamiento a las inversiones en cuanto a requisitos de desempeño como abastecimiento local, porcentajes de exportación, obligatoriedad de reinversión, relación importaciones exportaciones, entradas de divisas y transferencia de conocimiento y tecnología. De igual forma, elimina requisitos relativos al grado de contenido nacional o regional de un proceso en relación al uso de mercancías producidas en un territorio o a la contratación de personal local.

En el tema de seguridad a la inversión, el Tratado garantiza la protección y establece dos casos de expropiación bajo los cuales se dará indemnización. Uno, si se interviene directamente el derecho de propiedad mediante transferencia de titularidad; y otro, que aún sin confiscación, derive de medidas gubernamentales cuyo impacto económico “interfiera con las expectativas razonables y respaldadas de una inversión”. Se excluyen acciones reguladoras que protejan el bienestar público, salud, seguridad y medio ambiente.

Cabe observar que con estas medidas estará siempre el riesgo de que los inversionistas privados o públicos extranjeros, puedan exigir compensaciones, ante cualquier disposición que consideren adversa, lo cual interviene en el derecho soberano de las partes a definir políticas y medidas de orden interno.

En el nuevo marco que establece el Tratado, se esperaría la llegada de nuevas maquilas, que según analistas forman parte de la industria en declive, es decir la “vieja economía manufacturera” de Estados Unidos.¹⁷ Por otro lado, se menciona la entrada de empresas en quiebra en ese país. El experto en bancarrotas y creador del International Textile Group, manifestó que Guatemala es un país que por sus bajos costos, puede atraer a fabricantes como los productores de mezclilla (lona), que buscan bases de bajo costo desde las que puedan operar.¹⁸

¹⁶ Trato nacional: se otorgará a la otra parte un trato no menos favorable que el que otorgue a un nacional, en circunstancias similares. Nación más favorecida: trato no menos favorable que el otorgado, en circunstancias similares, a cualquier país que no sea Parte.

¹⁷ Acevedo Vogl, Adolfo José “El TLC como Marco Regulatorio Supraconstitucional y Suprademocrático”, www.rebelión.org/noticia.php?id=876

¹⁸ SXXI, 15 mayo, p.20

Otros analistas, ven con poco optimismo lograr un crecimiento de la inversión al ritmo en que ocurrió en México, debido en gran parte al aumento de la oferta de apertura de muchos países para Estados Unidos.¹⁹ Guatemala, aunque en algunos aspectos, tiene niveles de competitividad superiores a los de Centroamérica, no tiene estándares comparables con México, que además de su capacidad productiva y comercial tiene la ventaja de la proximidad.²⁰

Otra limitación a la entrada de inversiones, es la eliminación del Acuerdo Multifibras, que permitirá a China entrar libre de cuotas al mercado internacional. Cabe notar que esta nación exporta textiles 30 veces más que Guatemala; y según los productores guatemaltecos, competir con China significa llegar a reducir los costos de energía eléctrica de 0.17 KWh a 0.05KWh; bajar el tiempo de entrega de pedidos de 10 a 4 semanas; elevar la posición mundial del país en cuanto a infraestructura, del puesto 75 al 55; y acercarse a un 96% en la puntualidad de las entregas.²¹ China en el 2003, se convirtió en el segundo socio comercial de Estados Unidos (México lo es sólo a nivel Latinoamericano).

Empleo e ingresos.

Según la embajada estadounidense en 10 años de NAFTA, la mitad de los 3.5 millones de empleos nuevos generados entre 1995 y el 2000, (es decir 1.7 millones, provinieron de las nuevas exportaciones. No obstante, opositores al NAFTA, consideran que en 10 años de libre comercio se perdieron entre 1.3 y 1.8 millones de empleos, los salarios cayeron en un 12% y un 60% de los trabajadores y trabajadoras perdieron el derecho a prestaciones laborales.²²

El TLC RD-CAUSA, establece un marco de protección a los derechos laborales, a través de las respectivas legislaciones; reafirman las obligaciones de los países como miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y afirman sus compromisos ante la Declaración de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998 y al Convenio 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil.

Pero, el Tratado no obliga ni condiciona a ninguna de las partes al resguardo de los mismos, remite los problemas de incumplimiento sostenido al mecanismo de solución de controversias, un ente supranacional cuya resolución depende de la voluntad de los Estados.

Por otra parte, el Tratado remarca el derecho soberano de los Estados de modificar las leyes internas, lo que abre una puerta para reducir derechos adquiridos.

Son estas inconsistencias en el tema laboral las que generan conflicto de intereses en Estados Unidos. Por un lado, los trabajadores y empresas estadounidenses preocupados por

¹⁹ Pablo Rodas Martini, en el Periódico, 22 octubre 2004, p. 19

²⁰ Guatemala tiene el puesto 80 entre 104 países, en su índice mundial de competitividad.

²¹ Fanny de Estrada, en Siglo XXI, 2 noviembre 2004, p.9

²² Castro Soto, Gustavo/ Adipal, 21 septiembre 2004/ Los Efectos del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica TLCAN sobre el Desarrollo Rural, WWW.recalca.org.co/AAtlcmexico/desarrollo_rural_tlcan210904.htm

el desplazamiento del empleo y lo que consideran una competencia desleal y, por el otro, el capital peregrino que busca instalarse en territorios con mayores ventajas (como bajos salarios).

Los ministerios de trabajo de Centroamérica, impulsan un programa con los Estados Unidos que, además de difundir los derechos laborales y promover intercambio, se orienta fundamentalmente a fortalecer mecanismos de mediación, conciliación y resolución alterna de conflictos, para resolver los problemas, sin llegar a los tribunales.

Según un estudio de la OIT, Centroamérica tiene leyes laborales “consideradas muy buenas”. Sin embargo, si se evaden tribunales, se inhabilita este importante instrumento.²³

La posición de los sectores empresariales y de gobierno interesados en mejorar la competitividad por la vía laboral se refleja de alguna forma en el criterio del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), que propone la flexibilización de los distintos códigos de trabajo y afirma que “principios como la tutelaridad de la ley, los derechos adquiridos y las normas sobre estabilidad laboral, elevan los costos de las empresas.” Sostiene que la inflexibilidad en la contratación de personal y en los despidos, duplica los costos en relación con Estados Unidos y afirma que “la existencia del salario mínimo no es un prerrequisito para el desarrollo económico.”

Las posiciones oficiales en esta dirección comienzan a concretarse con el rechazo reciente del presidente Oscar Berger al incremento salarial, que por varios años consecutivos venía aprobándose.

El desplazamiento del capital hacia Centroamérica amenaza el empleo en Estados Unidos no sólo de su población sino de la trabajadora migrante.

Los sindicatos estadounidenses consideran que las condiciones laborales y los niveles de salarios constituyen una competencia injusta que impacta en la pérdida de empleos. Se estima que un 47% de los trabajadores migrantes perdieron su empleo por efectos del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.²⁴ Según los sindicalistas esta competencia entre trabajadores lleva a la “precarización de los salarios y derechos laborales en una carrera de nivelación hacia abajo”.

El resultado global es el deterioro de condiciones laborales y a nivel regional puede preverse en el mediano plazo un aletargamiento de las migraciones hacia Estados Unidos, tanto por el lado del desempleo creciente en ese país, como por la entrada de inversiones a Centroamérica. Deliberadamente o no, este resultado favorece a los intereses de la nación del norte. No obstante, el crecimiento del desempleo producto del cierre de empresas centroamericanas ante la competencia y la baja en la producción agropecuaria, aumentará el flujo migratorio, generando un saldo neto, aún no previsible.

²³ el Periódico, 22 junio p.15

²⁴ Informe del Consejo Sindical para el Avance del Trabajador Latinoamericano (LCLAA), El periódico, 22 octubre 2,004 p. 16

Perspectivas para la economía

La AGEXPRONT, considera que sólo en exportaciones nuevas habrá un incremento de US\$ 115 millones en los primeros dos años y una importación nueva de US\$ 550 millones. Por su parte, el Ministerio de Economía tiene previsiones menos optimistas y considera que en el comercio con Estados Unidos, en 6 años, las exportaciones crecerán en US\$ 60 millones y las importaciones en US\$ 305 millones. El déficit comercial aumentará en un 12%.

Esta misma cartera proyecta, en una visión optimista, que el PIB llegará a un 5.7% o 7% y se generarán 50 mil empleos. En una visión conservadora, plantea un crecimiento de un 2.3% o 2.8% (cercana a la tasa de crecimiento poblacional) y sólo 25 mil nuevos empleos.

El Ministerio de Finanzas plantea que el impacto del TLC será una reducción de ingresos fiscales de Q427 millones (US\$ 53 millones) equivalentes al 0.17% del PIB, en el primer año. En el segundo y tercer año seguirán mermas de Q40 o Q50 millones más.

Cabe observar que el monto en dólares de la pérdida fiscal es casi el monto del incremento de ingresos por exportaciones. De ser así, las ganancias por exportación, serán cubiertas con mayores costos en otros campos, lo que se convierte en una forma de transferencia de riqueza hacia el sector exportador, pagada con reducción de ingresos públicos; con el empobrecimiento de la producción nacional, pequeña, mediana y aún grande; con el mayor déficit comercial y las secuelas que esto trae a la economía.

Reactivación económica, ajustes para el TLC

El nuevo gobierno, asume los requerimientos para la exportación e inversión como prioridades en sus programas y medidas. Detuvo el incremento anual de salarios; aumentó la devolución del crédito fiscal; marcha rápidamente con la modernización aduanera y tiene grandes proyectos de inversión en infraestructura: puertos, aeropuertos, carreteras, hidroeléctricas. En materia de tipo de cambio tiene ahora dificultades por la caída del valor del dólar que desestimula las exportaciones y crea una ventaja cambiaria para las ventas estadounidenses.

El Congreso tienen ya en su agenda legislativa varias iniciativas de leyes y seguramente entrarán más este año.

Construir los “paraísos” para la inversión local y extranjera, implicará altos costos que finalmente no pagarán el capital. Ni aún las controversias del tratado que impliquen pago o sanción serán pagadas por las empresas, sino por los Estados.

Pero Guatemala está en un momento en el que el crecimiento de la pobreza se acelera, la crisis del café no termina de impactar, la recesión económica pesa en la ciudad y en el campo y las migraciones son la principal alternativa a la fuerza de trabajo, además de ser el principal ingreso en divisas para el país. La inversión social está rezagada y no hay perspectivas de revertir este fenómeno ante todo con la reducción drástica del gasto

público, la resistencia empresarial al pago de impuestos y la prevalencia de programas sociales de corte asistencialista.

La solución que parece perfilar el gobierno para los pequeños productores rurales o pequeños empresarios, se recoge en el programa de reactivación económica, en el que se presenta la propuesta de desarrollo rural basada en la generación de empleo y la mejora de la competitividad. En esta concepción se subraya el impulso a opciones diferentes a las agropecuarias y la tecnificación de la agricultura. Se busca modernizar la pequeña producción campesina y mejorar su inserción en el mercado doméstico e internacional. Se propone mayor atención a los productos no tradicionales de exportación y adoptar enfoques estratégicos basados en mercados, calidad, volúmenes necesarios de producción y seguros. Asimismo, se contemplan servicios financieros rurales en alianza con agentes de microcrédito.

Se impulsa un modelo de desarrollo basado en las Agendas Locales de Competitividad, elaboradas a partir de la identificación de las ventajas comparativas locales y de las alternativas productivas que puedan vincularse a empresas nacionales o internacionales y que tengan potencial de exportación. Las agendas locales se construyen apoyadas en el modelo de los Grupos Gestores, que son organizaciones de un municipio que integran sector privado, gobierno municipal y otros actores locales.

Se incorporan a este modelo los *cluster* y *microclusters* alrededor de actividades que tengan potencial exportador, y potencial competitivo y que tengan vinculación local para el abastecimiento de insumos, productos o servicios. Se considera que con el apoyo a los clusters se mejora la capacidad del sector privado de exportación y se generará empleo entre las pequeñas y medianas empresas.

Para la microempresa se plantean capacitaciones, información, financiamiento público y se impulsa el microcrédito, ahora de gran interés para el sector privado financiero que busca acceder a los fondos que generan las remesas. En este sentido plantean nuevas leyes referidas a fondos de garantía y microfinanzas.

CONCLUSIONES

- El TLC refuerza y amplía el proceso de liberalización iniciado décadas atrás. En Guatemala se dio en estos años una desgravación paulatina; un aumento de competencia interna de productos provenientes del mundo y la desgravación de granos básicos como el maíz amarillo. Estados Unidos, desde 1982, permitía el ingreso de productos centroamericanos a su mercado, entre ellos, los productos maquilados en Centroamérica por sus propias empresas. Recíprocamente, Centroamérica, concedía a este país y sus trasnacionales beneficios arancelarios y fiscales de zonas francas y del régimen de maquilas.
- Más allá del comercio, el Tratado regula la liberalización en otros campos (inversión, comercio de servicios, compras públicas) y diseña un modelo en el que consolida y profundiza el sistema implantado de las últimas décadas, basado en el desarrollo hacia fuera; la sustitución de la producción local por las importaciones y la maquila.
- Aún con la asimetría existente entre Estados Unidos y Centroamérica, se dio una negociación, que lejos de buscar reducir desigualdades, fortaleció la inequidad. Mientras la región aceptó la liberación de sus mercados, Estados Unidos mantuvo la protección a sus productos agrícolas por la vía de los subsidios. En tanto, no se incluyeron temas prioritarios para la región como la libre movilidad de la mano de obra.
- Sobre la región pesó la amenaza de la finalización de las preferencias arancelarias que Estados Unidos concede a sus exportaciones. Mantenerlas sólo era posible en el marco de un TLC en el que Estados Unidos, exigía la “reciprocidad”.
- La producción agrícola y agroindustrial son los sectores principalmente amenazados. El sorgo, el arroz, la manzana pueden desaparecer de la producción local, ante la competencia de los productos subsidiados de Estados Unidos y la desprotección prevista. El maíz amarillo ya iniciado en esta misma ruta, seguirá en su descenso en la producción local. El frijol nacional podrá ser sustituido también principalmente para el consumo industrial.
- El maíz blanco, producto que genera un 40% del empleo agrícola, fue el producto más protegido. No obstante, quedó con un contingente que casi duplica la importación actual, aunque sigue siendo poco significativa. Es mayor riesgo, la importación de maíz estadounidense desde Costa Rica, o que sea sustituido por el consumo de otros granos básicos, inclusive el maíz amarillo.
- La producción porcina está ya fuera del mercado por las barreras fitosanitarias, y la producción avícola también deberá buscar nuevos mercados con la competencia de precios de las “piezas oscuras” estadounidenses.
- El desplazamiento de la producción local por importaciones hará depender a Centroamérica de los productos estadounidenses, que efectivamente entrarán a precios

más bajos, favorables al consumidor, pero que aumentarán la dependencia de Estados Unidos, al punto de que el país quedará sujeto a las políticas de la gran potencia. Con esta dependencia se corre el riesgo que una vez copado el mercado regional, nada garantiza que se mantengan los bajos precios que destruyeron la producción local. Esta dependencia implica además una fuga permanente de divisas por las compras al exterior, que aún con un aumento de las exportaciones puede impactar negativamente en el déficit comercial, como ya lo esperan las mismas autoridades.

- Es también de alto impacto el riesgo de destruir el ciclo de producción y consumo del área rural, que ha sido la única garantía de sobrevivencia de la mayoría de la población, ante la débil oferta de trabajo generada hasta ahora por las empresas exportadoras y la industria nacional o extranjera.
- La libre entrada de productos estadounidenses puede impactar negativamente en el comercio de la región, que representa el principal mercado para Guatemala.
- La competencia entre los países centroamericanos se intensificará por atracción de inversiones y la conquista de mercados, en una carrera en la que buscarán mayores concesiones, más bajos salarios, mejor infraestructura. El mayor ganador de esta competencia será Estados Unidos y los capitales que entren a la región.
- Las dos décadas de preferencias arancelarias no significaron importantes cambios en la planta productiva nacional. Se sigue siendo fundamentalmente un país exportador de tradicionales hacia EEUU que generan un 38% del empleo en la producción agrícola. El crecimiento de la producción industrial guatemalteca en los últimos años se focalizó en vestuario y textiles, por el ingreso de las maquilas. También han sido particularmente dinámicas las exportaciones no tradicionales, aunque siguen poco significativas en la producción nacional y en la generación de empleo. De los principales productos agrícolas sólo representan el 4% del empleo rural.
- En estas condiciones, el TLC no ofrecería mayor aumento de empleo en el campo. El aumento de las inversiones aún con mayor capital extranjero, tendrían que compensar las pérdidas generadas por el desaparecimiento de producción agrícola tradicional.
- Es importante observar que entre los sectores más favorecidos por las preferencias arancelarias están las mismas empresas estadounidenses que operan en la región, que importan insumos y reexportan productos terminados. De hecho son de las principales interesadas en que el TLC sea aprobado.
- En el campo de la inversión, el tratado concede trato nacional a empresas extranjeras, lo cual tampoco es novedoso para la región. De hecho estas empresas tienen un trato igual y muchas veces de mayor privilegio que la inversión nacional. En el nuevo marco que establece el Tratado, se esperaría la llegada de nuevas maquilas, o mínimamente, que no salgan las ya existentes.

- En materia laboral se espera un debilitamiento de las legislaciones nacionales por varias vías, que pueden ir desde la evasión del marco jurídico; el trasladado de las controversias a espacios supranacionales no regulados; o bien, la modificación de las leyes existentes en cada país, lo cual deja abierto el tratado.
- El desplazamiento del capital hacia Centroamérica amenaza el empleo en Estados Unidos no sólo de su población sino de la trabajadora migrante, al deteriorarse las condiciones laborales en las zonas pobres de libre comercio. Esta competencia entre trabajadores lleva a una precarización de la población trabajadora, de lo cual finalmente, el mayor ganador es el capital trasnacional.
- Según el Ministerio de Economía las exportaciones crecerán en US\$ 60 millones y las importaciones en US\$ 305 millones. Con esto, el déficit comercial crecerá en un 12%. Cabe observar que el monto en dólares de la pérdida fiscal esperada de Q 400 millones es muy cercano al monto del incremento de ingresos por exportaciones. El TLC implica ganancias para unos y pérdidas para otros. Es decir es un proceso de transferencia de riqueza, pagada con reducción de ingresos públicos; con el empobrecimiento de la producción nacional, pequeña, mediana y aún grande; con el mayor déficit comercial y las secuelas que esto trae a la economía.
- Construir los “paraísos” para la inversión local y extranjera, implica altos costos que finalmente no pagarán el gran capital. Ni aún las controversias del Tratado que impliquen pago o sanción deberán ser pagadas por las empresas, sino por los Estados.
- Guatemala está en un momento en el que el crecimiento de la pobreza se acelera, la crisis del café no termina de impactar, la recesión económica pesa en la ciudad y en el campo. Las migraciones son la principal alternativa a la fuerza de trabajo, además de ser el principal ingreso en divisas para el país. La inversión social está rezagada y no hay perspectivas de revertir este fenómeno ante la reducción drástica del gasto público y la resistencia empresarial al pago de impuestos. Los programas sociales son fundamentalmente de corte asistencialista.
- La solución que parece perfilar el gobierno para los pequeños productores rurales o pequeños empresarios, que se recoge en su propuesta de desarrollo rural es su integración a empresas de mayor capital, (vía *clusters* y gestores locales), que absorberán a los productores, sus recursos productivos, su trabajo o su producto.
- Para la microempresa se plantean capacitaciones, información, financiamiento público y se impulsa el microcrédito, ahora de gran interés para el sector privado financiero que busca acceder a los fondos que generan las remesas. En este sentido plantean nuevas leyes referidas a fondos de garantía y microfinanzas.