

Integración y libre comercio en Centroamérica

Jorge Canda

Cuatro décadas después de la entusiasta firma del Tratado General de Integración Centroamericana, los países del istmo se encuentran frente a varios dilemas. Han fracasado en sus intentos de integrarse, constatan que la región es prácticamente insostenible, cuentan con instituciones sumamente frágiles, sus naciones carecen de cohesión social y de una sociedad civil consolidada, compiten entre sí y aún no han resuelto serios diferendos limítrofes. Ahora deben además enfrentar un reto formidable: firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en condiciones de evidentes desventajas, desunidos, pero sin muchas alternativas, a no ser quedarse al margen de las tendencias globalizantes de los nuevos tiempos.

Más de 40 años después de la firma del Tratado General de Integración Centroamericana (1962) que colapsó a fines de la década de los 70, la ansiada unidad o integración regional sigue pareciendo esquivada. Las endémicas crisis económicas y políticas, en ascenso con la llegada del nuevo siglo, han obligado a los gobiernos centroamericanos a subordinar sus iniciativas domésticas y de relaciones exteriores a la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, conocido como Cafta por sus siglas en inglés, del que se esperan los beneficios necesarios que ayuden a paliar la situación en sus países.

Jorge Canda: sociólogo nicaragüense; ex-diplomático; ex-consultor y asesor en desarrollo para agencias internacionales de cooperación; coautor de *Procesos de desarrollo local en Centroamérica*, Managua, 2001.

Palabras clave: integración, acuerdos de libre comercio, Cafta, América Central.

Constantemente y desde antes del inicio de las negociaciones en enero de 2003¹, los jefes de Estado de la región han insistido en obviar sus disputas internas con el fin de alcanzar el objetivo común de la firma del Tratado, pero esta intención ha sido matizada por acontecimientos ajenos a la mesa de negociación. El resurgimiento de los diferendos fronterizos ha resaltado las serias dificultades que el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) enfrenta, a fin de mantener a flote la idea de la integración regional.

El Salvador-Honduras. Un conflicto fronterizo que se creía ampliamente superado es de nuevo fuente de tensión entre ambos países. El Salvador se ha convertido en el primer país que solicita a la Corte Internacional de Justicia la revisión de una de sus decisiones en las audiencias de comienzos de septiembre pasado por un dictamen emitido en 1992 sobre un contencioso limítrofe de más de un siglo. En el Golfo de Fonseca, donde Nicaragua también tiene derechos, Honduras obtuvo la Isla del Tigre, y El Salvador las de Meanguera y Meanguerita. A cada país se le concedió además el derecho de una franja de costa de tres millas. Descontento con el dictamen, El Salvador ha decidido simplemente ignorarlo. Está por verse si la Corte revisará su sentencia.

Guatemala-Belice. Hasta el año pasado se daba por hecho que se alcanzaría un acuerdo sobre la disputa territorial que data de siglo y medio. Aparentemente Guatemala aceptaba un plan intermediado por la OEA, que mantenía la misma línea divisoria entre ambos países pero otorgaba a Guatemala una salida hacia el mar Caribe. Ahora Guatemala da un giro de 180 grados. El Gobierno ha publicado recientemente un comunicado afirmando que la propuesta de la OEA no «*mostró el balance requerido para identificar los intereses y las demandas de Guatemala, y que por tal razón era inaceptable*». Recordemos que tradicionalmente Guatemala ha reclamado como propia más de la mitad de los 23.000 Km² del territorio de Belice.

Nicaragua-Honduras. Nicaragua ha presentado una demanda en contra de Honduras ante la Corte Internacional de Justicia a causa de una disputa sobre su frontera marítima en el mar Caribe. Antes, Honduras había firmado y ratificado un Tratado con Colombia en el cual se reconoce la soberanía colombiana sobre unos 30.000 Km² reclamados como suyos por Nicaragua. La concesión de prospección petrolera otorgada por Nicaragua a compañías extranje-

1. En la XXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de Integración Centroamericana y República Dominicana (Granada, Nicaragua, 20 de junio de 2002), se afirmó que el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio con EEUU debía situarse en un plano prioritario de la agenda comercial y de desarrollo económico de la región.

ras en un área vecina a la zona en disputa provocó la reacción airada de Colombia, que desautorizó públicamente la validez de tales concesiones. Por otro lado, la presencia naval colombiana ha aumentado las tensiones y creado zozobra entre los pesqueros nicaragüenses.

Costa Rica-Nicaragua. Existe un contencioso entre ambos países sobre el río San Juan. Durante los dos años pasados se han registrado tensiones sobre supuestos derechos de la policía costarricense de patrullar la parte del río que sirve como frontera común. No obstante, los actuales gobiernos se las han arreglado en medio de crisis políticas internas para disminuir las tensiones y privilegiar el diálogo. Esto no debe hacer olvidar que está pendiente en el Congreso de Costa Rica la ratificación de un Tratado con Colombia por el que se establecen las fronteras marítimas entre ambos países en el mar Caribe, lo cual afectaría la posición nicaragüense.

Por otro lado, la reciente propuesta de Nicaragua de reducción de armamento llamada «Programa de limitación y control de armas en Centroamérica para alcanzar un razonable balance de fuerzas y promover la estabilidad, la confianza mutua y la transparencia» ha encontrado reservas de gobiernos vecinos. En las negociaciones con EEUU iniciadas a comienzos de año, los centroamericanos han parecido cualquier cosa menos un bloque unido defendiendo intereses comunes, lo cual ha sido aprovechado ventajosamente por el país del Norte, que juega a explotar las diferencias intra-centroamericanas. En lo que respecta a la sociedad civil, no ha sido sino hasta en la recién pasada cumbre de septiembre que los dirigentes centroamericanos han anunciado la convocatoria a una amplia consulta social con el fin de conocer la opinión de la población sobre la integración.

Hasta ahora, el indicio más tangible de una voluntad que apunte hacia la integración, es una publicitada unión aduanera en Centroamérica. Aunque actualmente no hay restricciones al intercambio de bienes, no todo el comercio intrarregional atraviesa las fronteras libre de aranceles², y tampoco se ha logrado la homogenización de un arancel externo común para las importaciones que ingresan a la región³. Esto último ha revelado ser una debilidad en las negociaciones del tratado de libre comercio, pero lo es aún más la ausencia de una real voluntad política en las elites dirigentes por lograr la integración económica. Presentar posiciones diversas y a menudo contradictorias

2. Hasta la fecha se ha armonizado alrededor de 75% del universo arancelario de los cinco países.

3. Los aranceles extrarregionales difieren enormemente por país. El maíz amarillo tiene un arancel de 1% en Costa Rica mientras en Honduras es de 20%.

ante los aviesos negociadores estadounidenses no refleja sino visiones distintas y un escenario común –con algunas excepciones en Costa Rica–: la no sostenibilidad de la región, la fragilidad de sus instituciones, la falta de cohesión social y la ausencia de una sociedad civil consolidada.

Muchos consideran el Plan Puebla-Panamá (PPP) como la antesala del tratado de libre comercio; otros como una condición *sine qua non*. Veamos rápidamente en qué consiste este poco conocido Plan en el seno de la sociedad civil. En su versión simplificada, el PPP se asemeja a un plan de obras públicas disfrazado de programa de gran envergadura orientado al desarrollo de infraestructura en un área que incluye a nueve estados del sureste de México y los siete países de Centroamérica en donde habitan unos 65 millones de personas. Se ha concedido erróneamente la autoría del PPP a México, cuando en realidad el mismo obedece a diseños regionales previos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Lo que hizo el presidente Vicente Fox fue juntar los proyectos y presentarlo en un paquete a los centroamericanos en junio de 2001 en San Salvador. Las críticas más comunes hacia la significación del PPP son las siguientes:

- El costo de los proyectos –calculado entre 10.000 y 25.000 millones de dólares– recaerá en los pueblos centroamericanos ya que la mayoría de los fondos requeridos llegará en forma de préstamos.
- Los principales acreedores serán: las instituciones financieras internacionales (BM, BID), el Banco Centroamericano de Integración Centroamericana (BCIE), EEUU, probablemente la Unión Europea, España y Japón, entre otros países.
- El Plan facilitará el ingreso de la inversión de las compañías transnacionales en una zona rica en petróleo, minerales, bosques, agua y biodiversidad, lo que constituye el patrimonio de los centroamericanos.
- Uno de sus más importantes componentes es la construcción de súper carreteras alrededor de dos ejes: uno desde la frontera EEUU-México (Texas) hasta la península de Yucatán con ramificaciones a Guatemala, Belice y Honduras, y otro por la costa del Pacífico, desde ciudad de México, pasando por Guatemala y el resto de Centroamérica hasta llegar a Panamá.
- Otro componente no menos relevante es la construcción de represas; se habla de construir unas 25. Se contempla además la interconexión eléctrica.

Se vincularán las redes eléctricas de México y Centroamérica a un costo de 405 millones de dólares. De éstos, la transnacional española Endesa ya ha manifestado que aportará unos 45,8 millones, lo que la convertirá en copropietaria de una fabulosa red de generación y distribución de energía.

– La idea de un Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica ha sido vendida con algo más que la ayuda de la mercadotecnia, como la gran oportunidad para los países y pueblos de la región a fin de poder ingresar sus productos en el gran mercado norteamericano, lo cual sería ventajoso para centenares de miles de productores, industriales y comerciantes, y por extensión beneficiaría a los cerca de 34 millones de habitantes del istmo. La primera constatación que salta a la vista es la asimetría de quienes negocian⁴. Por un lado representantes de EEUU con amplia experiencia en negociación de tratados similares (el Tlcán, y el tratado con Chile), y por otro delegados de cinco pequeños países –que también tienen grandes asimetrías– cuyas economías no son de ninguna manera un mercado significativo para el primero.

¿Qué se ha discutido hasta la fecha? Señalemos los principales temas negociados después de ocho rondas, subrayando de entrada que durante todo el proceso ha quedado claro que EEUU no eliminará sus subsidios y apoyos internos a la producción agrícola, lo que no podía ser de otra manera⁵: 1) la ley antibioterrorismo pondrá más presión sobre los potenciales exportadores de alimentos centroamericanos a EEUU; 2) todas las compras del Estado deberán estar abiertas a las transnacionales; 3) los gobiernos de Centroamérica se comprometen a reducir y eventualmente a eliminar aranceles y otras medidas de protección de la industria nacional; 4) agricultura: habrá libre importación de productos de EEUU; 5) derechos de propiedad intelectual: privatización y monopolio sobre el conocimiento y las tecnologías; 6) sobre el antidumping aparece un doble estándar: los centroamericanos no podrán proteger determinadas actividades, pero EEUU sí podrá hacerlo⁶; 7) políticas para la competencia: se exige el desmantelamiento de los monopolios. Los gobiernos centroamericanos deberán disolver sus empresas estatales puesto que serán clasificadas como monopolios.

4. Estados Unidos exporta 14 veces el consumo regional de maíz de la región, 42 veces el de oleaginosas, más de 4 veces el de arroz, casi 7 veces el de carne de aves, casi 5 veces el de carne de cerdo y casi 6 veces el de carne bovina, a esto hay que agregar las agroexportaciones de otros países como Brasil, México, Argentina y Uruguay.

5. El monto equivalente promedio por hectárea cultivada es de 120 dólares en EEUU. Pero en otros países también existen los subsidios y son aún más elevados: 762 dólares en Europa, 8.820 dólares en Corea y 11.378 dólares en Japón, en todos los casos por hectárea.

6. En EEUU, cada vez que un producto sobrepasa un cierto nivel de ventas, surge la posibilidad concreta de una acusación de dumping.

La dirección que toman los acuerdos a la fecha explica en parte el interés manifiesto de EEUU para seguir presionando abiertamente por la pronta firma del Cafta con socios comercialmente marginales. Veamos rápidamente algunos indicadores básicos de la región. Centroamérica es un área de unos 423.140 Km². Su comercio intrarregional ronda apenas los 5.000 millones de dólares. Las exportaciones de origen agropecuario, forestal y pesquero son la principal fuente de divisas y tan solo tres productos concentran más de 50% de las ventas agropecuarias: azúcar, café y banano; los tres actualmente atraviesan crisis de precios en el mercado mundial⁷. En general, existen bajas tasas de productividad, altos niveles de dispersión geográfica de la mayoría de los productores y el denominador común es un virtual desmantelamiento de la estructura pública de apoyo gubernamental hacia el agro en medio de sendos ajustes fiscales. El maíz blanco es cultivado por unos 5 millones de campesinos centroamericanos. Cuenta con un sector lechero de unos 300.000 productores que genera alrededor de un millón de empleos directos e indirectos, que difícilmente sea capaz de competir con las importaciones de lácteos estadounidenses⁸. Las principales importaciones agroalimentarias de Centroamérica son los lácteos, la soya, el maíz, el arroz y los aceites. En lo que respecta a las asimetrías internas, tomemos el ejemplo de Nicaragua a manera de ilustración. Su PIB per cápita es solo un tercio del promedio regional y su endeudamiento externo per cápita no tiene comparación en Latinoamérica, lo que lo convierte en el país más pobre después de Haití; en cambio el PIB por habitante de El Salvador y Guatemala ronda los 2.000 dólares. De un total estimado en 140.000 fincas, 70% produce maíz blanco, pero solo 32% ocupa una superficie mayor de siete hectáreas. Un quintal de maíz importado, en puertos nicaragüenses cuesta 5,13 dólares; producirlo en el país tiene un costo de 5,59 dólares.

En este escenario identificamos un falso dilema y algunas paradojas en el proceso de negociación que debe culminar a fines de año, sugestivamente en territorio norteamericano. Primero, salta a la vista que ni los gobiernos, ni la empresa privada ni los grandes productores agrícolas o agroindustriales –y qué decir de los pequeños y medianos– están preparados para un nivel de competencia salvaje como el que se espera ocurra. Tampoco el millardo de dólares prometido por la estadounidense Agencia Internacional para el Desarrollo será suficiente para preparar o modificar las estructuras productivas de la región de manera que puedan en un lapso de 10 años producir con una

7. Con una base 100% en 1960, actualmente los precios son de 61% (banano), 43% (café) y 55% (azúcar).

8. En 1999, el monto de la importación intrarregional de lácteos era de 46 millones de dólares; la extrarregional alcanzaba los 153,4 millones.

eficiencia parecida a la del gran vecino del Norte. Así, el dilema planteado de firmar el Tratado a sabiendas de que es una quimera en la que todos saldrán beneficiados, o no firmarlo y seguir enfrentados a los vaivenes del mercado en ausencia de capitales que llegan por cuenta gotas y de una tecnología siempre inalcanzable, es simplemente falso. La negociación ha sido impuesta, y a Centroamérica no le queda sino firmarla aunque Guatemala y Costa Rica por razones diferentes, en una movida algo incomprensible hayan exigido públicamente, el primero que EEUU renuncie a los subsidios y el último anunciando que el sector de telecomunicaciones será excluido de la negociación. Tales posturas, que no alcanzan la envergadura de movimientos tácticos de presión, no deben durar mucho. De hecho, el presidente de Costa Rica ha declarado recientemente estar dispuesto a incluir el sector bajo ciertas condiciones. Obviamente, ninguno de los dos países puede darse el lujo de quedarse fuera por veleidades independentistas. Por otro lado, nos parece paradójico que un tratado bautizado de «comercial» de hecho no lo sea –como hemos visto antes, no habrá mucho que comerciar desde el sur de México. Su esencia apunta más bien a un Tratado sobre apertura total a la inversión extranjera. El *Cafta*, tal y como está diseñado, asegurará que los derechos de los inversionistas estén garantizados por cláusulas específicas que significarán facilidades tributarias, libre repatriación de ganancias y posibilidades incontroladas de entrada y salida de capital financiero. Pero hay más aún. Las compañías transnacionales tendrán derecho de enjuiciar a los países en tribunales internacionales, o dicho de otra manera, un país podrá hacer anular políticas internas de cualquier otro país centroamericano si ello afectase la «libre competencia». De hecho, detrás del aparente esfuerzo de negociación se esconde una consideración más estratégica. Hacer firmar a los liliputienses centroamericanos el *Cafta* tiene un doble propósito para EEUU: por un lado y en tiempos preelectorales, su presidente ha firmado el *farm bill* por el que se aumentó el subsidio a los agricultores del centro y sur del país, especie de base social de los republicanos; estos necesitan urgentemente asegurar que parte del superávit de la producción arrocera, maicera, de lácteos y de oleaginosas podrá dirigirse a Centroamérica. Por otro lado, debe sentar las bases de un designio mayor, empujar por la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA)⁹ propuesta por la última administración demócrata y recogida por la actual, en lo que puede llegar a significar un inmenso mercado conformado por 34 países donde habitan unos 800 millones de habitantes¹⁰. De esta

9. En principio el acuerdo debe entrar en vigor el 1º de enero de 2005.

10. Por medio de una estrategia progresiva, EEUU está allanando el camino: a lo largo de 2004 estará negociando sendos tratados de libre comercio, además de Centroamérica, con Panamá, Colombia, Perú, Bolivia y República Dominicana.

manera, EEUU contaría con un mercado para sus fabulosos excedentes agroalimentarios y estaría en mejores condiciones para competir con una Europa ampliada de 25 miembros y con el nuevo centro de poder ubicado en Asia y configurado alrededor de Japón y China.

Es por ello que temas vitales para la región no serán abordados: el trabajo, el medio ambiente, la dimensión de género, los derechos colectivos de las etnias y pueblos indígenas, la trata de blancas y de niños, la explotación infantil, la biodiversidad, los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos humanos, la deuda externa, el capital especulativo, los flujos migratorios, entre otros. La última paradoja que se nos ocurre es la siguiente: en búsqueda de una integración a la cual le han dedicado centenares de declaraciones llenas de retórica y buenas intenciones, con la inminente e inevitable firma del Cafta los centroamericanos tan solo podrán alcanzar la estandarización de las reglas del juego en beneficio en primera y última instancia de las compañías transnacionales y de los inversionistas extranjeros. Lo ideal habría sido lograr la integración hace una década, pero la realidad marca ahora otro rumbo: uno en el que –exceptuando a las elites económicas y políticas– los gobiernos seguirán desgastándose en medio de agrias disputas territoriales, las naciones se debilitarán más debido a los inmensos clivajes sociales y los pueblos tendrán muy poco que decir, muchos alimentos transgénicos que consumir y posiblemente deberán tomar decisiones dolorosas sobre contentarse con suministrar mano de obra barata para las maquilas o ver a su capital humano tomar el camino de la emigración y esperar a cambio el ingreso de los «pobredólares» para apoyar la balanza de pagos, hipotecando sin fecha cercana la ya de por sí escasas posibilidades de desarrollo.

En los albores de un siglo XXI decisivo en muchos aspectos, Centroamérica se encuentra en una encrucijada más sin muchas alternativas: desunida, alejada de una integración necesaria, con marcadas diferencias entre un país y otro y compitiendo entre sí, debe atender ingentes necesidades de una población cuyos índices de crecimiento no disminuyen, con amplios segmentos de ella en situación de pobreza y extrema pobreza, cediendo irremediablemente a los cantos de sirena irresistibles de un tratado de libre comercio que no ha surgido de su seno ni ha deseado, y cuyas consecuencias sociales, económicas, culturales y políticas apenas sospecha. Su clase política deberá hacer uso de algo más que inteligencia para enfrentar la realidad de un Tratado entre desiguales, y de imaginación para intentar reducir el impacto negativo que su puesta en marcha conllevará, en ausencia de otras opciones.