

---

# ¿Nuevas ropas para el emperador? El TLCCA–EU y lo que nos espera

IMTIAZ HUSSAIN\*

## Resumen

¿Qué razones pudo tener la nación más poderosa del mundo para propiciar acuerdos de libre comercio con la empobrecida América Central? ¿Por qué esta dinámica regionalizada está haciendo que la arquitectura del comercio multilateral se tambalee? ¿Cómo es posible que se sostenga en pie ante el desarrollo interno de conceptos tales como la democracia, y factores externos como la seguridad, ambas metas de Estados Unidos, pero escasas en América Central? El estudio del caso centroamericano sugiere que el enfoque de las políticas estadounidenses relacionadas con la liberalización competitiva está reformando la panoplia multilateral, mediante acuerdos de libre comercio regionales y bilaterales de carácter recíproco y discriminatorio, provenientes de una sola de las partes, en vez de hacerlo mediante la reciprocidad determinada simétricamente y la política antidiscriminatoria que adoptaron el GATT y la OMC.

## Abstract

What led the world's most powerful country to earnestly seek free trade arrangements across impoverished Central America? Why is this regionalized dynamic shaking the multilateral trading architecture? How does it bear on such domestic developments as democratization and such external imperatives as security, both of which are also US goals but in short Central American supply? A case study of CAFTA suggests the evolving US trade policy approach of competitive liberalization is reconstructing the existing multilateral panoply through one-sided reciprocal and discriminatory bilateral and regional free trade agreements, rather than the symmetrically-determined reciprocity and non-discrimination adopted by GATT/WTO.

*Palabras clave:* G21, TLCC–EU, ALCA, Plan Puebla–Panamá (PPP), Consenso de Washington, asuntos de Singapur, reinención del multilateralismo, liberalización competitiva.

*Key words:* G21, CAFTA, FTAA, Puebla–Panama Plan (PPP), Washington Consensus, Singaporean issues, reinventing multilateralism, competitive liberalization.

---

\* Departamento de Estudios Internacionales, Universidad Iberoamericana, ciudad de México.

## Cuestionamientos

Cuando se considera que la administración Bush percibe esta región como “la tercera frontera de Estados Unidos”,<sup>1</sup> cabe preguntarse si esta unión realmente constituye una nueva forma de regionalismo, que se presenta a causa del Tratado de Libre Comercio de América Central (TLCCA). Si esta región simboliza la nueva ventana de Estados Unidos hacia el mundo, ¿podemos afirmar que el tan laureado enfoque regional del GATT ha culminado con el reemplazo de una feliz familia multilateral por asociaciones reticentes, que se unen a un grupo multilateral distinto? ¿Cómo es posible que los resultados de las negociaciones del TLCCA–EU no sólo hayan sido acordados con antelación, sino también comprimidos en un periodo sumamente restringido y a lo largo de un camino sin regreso asignado por Estados Unidos? ¿Qué impulsó a la nación más poderosa del mundo a unir fuerzas con algunos de los países más pobres? ¿Cuál fue la causa para que en uno de los momentos más democráticos de la historia se llevaran a cabo negociaciones altamente secretas y se impusieran metas que no son bien recibidas en el ámbito local de esos países?

Desde mi punto de vista, procesos como éste sólo sirven para encubrir los esfuerzos unilaterales de Estados Unidos para volver a ser globalmente competitivo, de la misma forma en que lo hiciera tras la segunda guerra mundial, pero con una diferencia importante: el materialismo altruista de entonces, fundamentado en la reciprocidad y en la no–discriminación, se está convirtiendo en una forma maligna, que determina asimétricamente la reciprocidad y se asienta en la discriminación. Cuando se reconoce que la actual estructura de la Organización Mundial de Comercio (OMC) forma parte del problema, esta reconstrucción paulatina adquiere tintes de carácter vital para los intereses nacionales de Estados Unidos. Mientras que América Central representa un punto de partida, el encuentro ministerial de Cancún de septiembre del 2003 podría interpretarse como el réquiem de la OMC.

Cuando se analiza el TLCCA–EU detalladamente, es posible identificar cuatro aspectos interrelacionados: a) metas que evolucionan, instrumentos y procedimientos de negociación, interacciones entre apoyo y oposición, e implicaciones para la democratización y la aplicación de medidas de seguridad, b) rasgos sobresalientes de las cambiantes políticas comerciales de Estados Unidos, que incluyen la reestructuración de su capacidad para la vía rápida de negociación (*fast-track*) y las cada vez más relevantes políticas del Consenso de Washington, c) el lugar que ocupa México

<sup>1</sup> Este tema puede encontrarse en *Caribbean Latin American Action*, “Strengthening the Third Border”, disponible en: <[http://www.claa.org/caftaforum\\_over.html](http://www.claa.org/caftaforum_over.html)>.

en este drama, particularmente cuando se analiza su Plan Puebla–Panamá (PPP), en otra época tan elogiado, y d) exploración de los marcos que van más allá del TLCCA por medio de convenios y conexiones multilaterales del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y del Acuerdo de Cooperación Económica Asia–Pacífico (APEC, *Asia–Pacific Economic Cooperation*).

## TLCCA: Génesis y metas, partidarios y detractores

Entre los asuntos que se exponen aquí, podemos encontrar: a) la gestación de la idea del TLCCA, b) los objetivos perseguidos y los mecanismos considerados en las presentes negociaciones, c) la interacción entre apoyo y oposición, y d) el impacto en las políticas nacionales.

### OTRO HIJO DEL LIBRE COMERCIO

El modo en el que el presidente George W. Bush se refirió a América Central, en abril del 2001, como *la tercera frontera* de Estados Unidos, no solamente apeló a la tan añeja búsqueda estadounidense de promoción de la democracia y el libre mercado,<sup>2</sup> sino también confirmó la existencia de objetivos más detallados y procedimientos más específicos que en campañas anteriores.<sup>3</sup> Incluso cuando los atentados del 11 de septiembre se apoderaron de la atención mundial, se continuó negociando la manera de imponer la visión comercial de Bush en Managua, Nicaragua. Lo anterior culminó con la propuesta presidencial para la instauración de un acuerdo de libre comercio con América Central, el 16 de enero de 2002. Meses más tarde, el 22 de agosto del mismo año, un enérgico representante comercial de Estados Unidos, Robert B. Zoellick, presentó formalmente el TLCCA al Congreso, mientras los ministros del comercio de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicara-

<sup>2</sup> Tanto los *Catorce puntos* de Woodrow Wilson, como las *Cuatro libertades* de Franklin D. Roosevelt ejemplifican los anteriores objetivos comerciales libres y democráticos. Obviamente, éstos venían acompañados por políticas simultáneas de dictadores proteccionistas, que deseaban entablar una relación amistosa. La Acción Caribeña y Latinoamericana (CLAA) discute cómo y por qué esta *tercera frontera* debe ser extendida hasta la cuenca del Caribe. Véase CLAA, “Strengthening the third border”, disponible en <[http://www.claa.org/caftaforum\\_over.html](http://www.claa.org/caftaforum_over.html)>.

<sup>3</sup> Ni la iniciativa de la Empresa de las Américas, propuesta por George H. W. Bush en 1989, ni la Cumbre de las Américas, propuesta por William J. Clinton en 1994 (que después se transformaría en el ALCA) comenzaron con un itinerario de trabajo y procedimientos de negociación tan precisos como los del TLCCA. Nótese el tratamiento detallado que uno de sus participantes, Richard E. Feinberg, dio al TLCCA en su documento *Summitry of the Americas* (Washington, D.C., Institute for International Economics, 1997).

gua se reunieron con sus contrapartes estadounidenses el día 8 de enero, próximos al lanzamiento de las negociaciones de un acuerdo que se llevaría a cabo en diciembre del 2003.<sup>4</sup> El cuadro 1 destaca estas rondas de forma selectiva.

**Cuadro 1. Etapas y temas de las negociaciones del TLCCA**

Rondas	Temas de discusión
<i>Primero:</i> 27 de enero de 2003, San José, Costa Rica.	*Se establece calendario y agenda, aunque otros detalles hayan sido atípicamente clandestinos.
<i>Segundo:</i> 24–28 de febrero, Cincinnati, EE.UU.	*Sólo se destacaron y promovieron los desacuerdos, pero no se hicieron compromisos con las metas originales.
<i>Tercero:</i> 1–4 de abril, San Salvador, El Salvador.	*EE.UU. propone subsidios a las exportaciones de acuerdo con el patrón del TLC entre EE.UU. y Chile. *Se especificaron gran variedad de convergencias y divergencias. *Discusión sobre textiles, reglas de origen y agricultura (en especial azúcar, cubierta por las cuotas de EE.UU. y no del BCI). *Propuesta de EE.UU. para incluir a República Dominicana y Panamá en el TLCCA.
<i>Cuarto:</i> Antigua, Guatemala, 12–16 de mayo.	*Decisión de reforzar las leyes del trabajo, aun cuando éstas violen los derechos humanos. *Acuerdo para aumentar los aranceles de la agricultura en un periodo de 5 a 12 años.
<i>Quinto:</i> Tegucigalpa, Honduras, 16–20 de junio.	*EE.UU. propone acceso al mercado, Guatemala reduce su acceso al mercado de 81% a 78%, en contra de 72% que deseaban otros países. *Precedido por el acuerdo en varios temas delicados por los mismos Estados centroamericanos
<i>Sexto:</i> 26 de julio–1 de agosto, Nueva Orleans, EE.UU.	*Dirigida a grupos de negociación en el acceso al mercado, derechos de propiedad internacional, adquisiciones del gobierno y trabajo y medio ambiente.
<i>Séptimo:</i> Managua, Nicaragua, 15–19 de septiembre.	*EE.UU. también hace oídos sordos ante la petición de Nicaragua de eliminar subsidios, pero EE.UU. acepta una protección de 15 años para sus productos sensibles, lo que genera 5 canastas: a) liberalización inmediata, b) más de 5 años, c) más de 10, d) más de 12, y d+) más de 15. * Los textiles se dejan fuera, para decepción de Nicaragua.

<sup>4</sup> El 4 de agosto de 2003, Zoellick informó al Congreso de Estados Unidos que introduciría a República Dominicana en las pláticas del TLCCA, como resultado de la reunión que sostuvo con el grupo de vigilancia del Congreso (COG, *Congressional Oversight Group*) el 24 de julio. U.S. Embassy, "U.S. to integrate Dominican Republic into CAFTA talks", 5 de agosto de 2003, disponible en: <<http://usembassy.or.cr/Cafta/030805.html>>.

**Cuadro 1. Etapas y temas de las negociaciones del TLCCA  
(Continuación)**

Rondas	Temas de discusión
<i>Octavo:</i> 20–24 de octubre, Houston, EE.UU.	*George H. W. Bush hace un llamado de cortesía para las negociaciones. *Los centroamericanos buscan la inclusión de los derechos de inmigración y de los trabajadores. EE.UU. no acepta.
<i>Noveno:</i> 8–12 de diciembre, se acuerda el lugar de las negociaciones, el más probable es Washington, D.C., EE.UU.	*Se presenta el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica específico.

Conocido entre sus detractores como el *talón de Aquiles* del libre comercio,<sup>5</sup> valdría la pena cuestionarse sobre la naturaleza de la bestia del TLCCA. Con excepción de Guatemala (14 por ciento) y El Salvador (20 por ciento), las exportaciones no sólo representan casi un tercio del producto interno bruto de los países centroamericanos involucrados en este acuerdo, sino que también la mitad de sus exportaciones están destinadas a Estados Unidos.<sup>6</sup> Al mismo tiempo, la estructura de las exportaciones de América Central está pasando de lo exclusivamente agrícola (plátanos y café, por ejemplo) a productos manufacturados de bajo salario (prendas de vestir), y que desde hace veinte años se han beneficiado con por lo menos tres concesiones estadounidenses: a) la Iniciativa de Cuenca del Caribe (ICC) de 1984; b) el Acta de Expansión y Recuperación Económica para la Cuenca del Caribe (CBERA, *Caribbean Basin Economic Recovery Expansion*), también de 1984, que promueve la producción con salarios bajos en varios sectores, excepto el de prendas de vestir, y c) el Acta de la Asociación Comercial de Estados Unidos para la Cuenca del Caribe (CBTPA, *Caribbean Basin Trade Partnership Act*), de octubre de 2000, que da acceso libre de impuestos y cuotas a las exportaciones de la industria del vestido, siempre y cuando los materiales provengan de Estados Unidos. Claramente, la cooperación entre los países centroamericanos no es nueva, y de hecho se remonta al Mercado Común Centroamericano (MCCA) de 1960, aunque las circunstancias actuales son más severas

<sup>5</sup> Cispes (Comité de Solidaridad con el Pueblo de El Salvador). Véase el memorando “Smash CAFTA,” disponible en: <http://www.google.com.mx/search?q=cache:14Ehmtwnzbsj:www.caja.org/SourceData/Docs/S30/09/03>.

<sup>6</sup> Proveniente de la biblioteca del Congreso estadounidense, del servicio de investigación del Congreso, “The U.S. –Central American Free Trade Agreement (CAFTA): Challenges for subregional integration”, Washington, D.C., CRS *web*, abril 25, 2003, pp. 8–9. En este párrafo he citado este documento de forma esporádica.

y sumamente distintas. Mientras Estados Unidos busca con afán un mayor acceso al mercado, en especial para sus productos agrícolas (fuertemente subvencionados), los Estados centroamericanos, además de diversificar sus economías, también desean tener más acceso al mercado estadounidense. En conjunto, estos países de América Central se han convertido en la vigésima región en tamaño que comercia con Estados Unidos; en 2001, las exportaciones estadounidenses hacia América Central superaron a aquéllas destinadas a India, Indonesia y Rusia juntas, y alcanzaron nueve mil millones de dólares.<sup>7</sup> El apéndice 1 refleja dichas disparidades.

Aun así, el comercio es potencialmente disruptivo. En el sector agrícola, por ejemplo, Estados Unidos provee alrededor de 300 por ciento más subsidios para los agricultores (180 000 000 000 de dólares) que todas las economías centroamericanas juntas (57 000 000 000 de dólares). El anuncio de estos subsidios, hecho en marzo de 2002, permitió que el presidente de Estados Unidos autorizara la aplicación de la vía rápida de negociación (*fast-track*) en agosto, y que esto no sólo se convirtiera en el eje central del TLCCA, sino en la causa del colapso de Cancún. Los agricultores centroamericanos no pueden defenderse de las importaciones baratas, así como tampoco los productores mexicanos de maíz han podido protegerse del TLCAN. Además, los bienes baratos provenientes de las maquiladoras centroamericanas también amenazan a las asociaciones de trabajo estadounidenses y constituyen una de las razones por las que la votación del *fast-track* estuvo tan dividida en el Congreso. Estas complicaciones propician que los productores estadounidenses migren hacia los países centroamericanos, ya sea para producir en un área que tiene poco o ningún control ambiental, profundizando así la controversia, o en el caso de las compañías que han sido desacreditadas en Estados Unidos, como sucede con Enron, para buscar un nuevo comienzo lejos de su país de origen, antes de regresar a casa después de todo.<sup>8</sup>

Al trabajar sobre el punto de contacto de las tensiones entre agricultura y comercio, así como con en la manufactura de bajo salario, el TLCCA se ha convertido en un modelo peculiar: su cometido es satisfacer el vínculo entre comercio y desarrollo establecido por la agenda de desarrollo de Doha, en noviembre de 2001. El instrumento político que se obtuvo como resultado, es decir, la construcción de capacidad comercial (TCB, *trade-capacity building*), financia servicios tan especializados como el

<sup>7</sup> "Secret CAFTA talks continue", disponible en: <<http://www.theadvertiser.com/business/html/CC6EB14B-1B61-4322-8F1A-D4D379735605.sht>> (julio 29, 2003).

<sup>8</sup> Ésta es una frase común en las campañas contra la liberalización. Dentro del contexto del TLCCA, véase Mark Engler, "CAFTA: free trade vs. democracy" disponible en <[http://www.americaspolicy.org/commentary/2003/0301/cafta-opp\\_body.html](http://www.americaspolicy.org/commentary/2003/0301/cafta-opp_body.html)>.

perfeccionamiento de la operación y administración de usuarios, o el progreso de los recursos humanos y la regulación laboral en los países en vías de desarrollo. Dado que es el más importante proveedor de fondos para las TCB, Estados Unidos ha duplicado su asignación de recursos, pasando de 369 000 000 de dólares en 1999, a más de 750 000 000 en 2003.<sup>9</sup> Estos recursos son provistos de forma directa por agencias estadounidenses,<sup>10</sup> como la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID, *U.S. Agency for International Development*), y por medio de agencias multilaterales como el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

#### OBJETIVOS Y CONFIGURACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN

Para comprender la naturaleza de los objetivos, es conveniente estar familiarizado con los grupos de negociación. La discusión presentada aquí perseguirá este objetivo, para después tocar algunos de los temas más controversiales.

Ocho grupos, derivados del ALCA, han mantenido juntos las negociaciones, y se enfocan en la información contenida en el cuadro 2:<sup>11</sup> acceso al mercado; servicios e inversiones; solución de disputas y asuntos institucionales; derechos de propiedad intelectual y adquisiciones del gobierno; trabajo y medio ambiente; cooperación; medidas sanitarias y fitosanitarias relacionadas con la agricultura, y creación de un comando central y coordinador a cargo de grupos directivos.

<sup>9</sup> “Contribuciones de Estados Unidos para la construcción de capacidad de comercio: el mejoramiento del nivel de vida a través del comercio y la ayuda” (*U.S. contributions to trade capacity building: improving lives through trade & aid*), septiembre de 2003. Fuente disponible.

<sup>10</sup> Por ejemplo, puede observarse el papel de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), la cual aportará 40 000 000 de dólares a los países centroamericanos en 2003. Información perteneciente a “Los avances de la USAID en los esfuerzos por construir capacidad de comercio en América Central” (*USAID steps up trade capacity-building efforts in Central America*) disponible en <<http://usinfo.state.gov/regional/ar/trade/03011502.htm>> (enero 15, 2003).

<sup>11</sup> Sin embargo, tal como señala J.F. Hornbeck, de ocho se pasó a sólo cinco, debido a los “recursos limitados y el deseo de consolidación” de América Central. Estos cinco son: acceso al mercado, inversión y servicios, adquisiciones del gobierno y derechos de propiedad intelectual, trabajo y medio ambiente y, finalmente, arreglo de disputas e instituciones. Véase “El Tratado de Libre Comercio de América Central y Estados Unidos (TLCCA-EU): los retos de la integración subregional” (*The US-Central American Free Trade Agreement (CAFTA): challenges for sub-regional integration*) *Congressional Research Service Report for Congress*, abril 25, 2003, Order Code #RL31870 (Washington, D.C., Congressional Research Service, 2003).

Cuadro 2. Perspectiva de los equipos de negociación del TLCCA

Grupos de negociación	Características
1. Grupos directivos de negociación	Sólo se espera deferencia para los directivos estadounidenses.
2. Acceso al mercado	Facilita el mayor acceso de EE.UU. en América Central, que el de América Central en EE.UU.
3. Servicios e inversión	EE.UU. como proveedor de ambos, A.C. como receptor; la inclusión del capítulo 11 sobre solución de disputas permite que firmas demanden al gobierno, lo que también se refleja en una desigualdad que favorece a EE.UU.
4. Solución de disputas y asuntos institucionales	A.C. declara que no tiene infraestructura para competir con EE.UU. en la solución de disputas; sus instituciones no están preparadas.
5. Propiedad internacional, derechos sobre la propiedad y adquisiciones del gobierno	La "propiedad" es proclive a ser de EE.UU., ya que las exportaciones centroamericanas son de carácter manual y no intelectual (productos agrícolas o manufacturados).
6. Trabajo y medio ambiente	Dos problemas idénticos: equipo estructurado de forma más simétrica, aun así los negocios que cuidan del ambiente amenazan tanto a EE.UU. como a A.C.; podría ser de ayuda reunir a las sociedades de ambas partes en TLCCA, un imprevisto para la integración social.
7. Cooperación	Seguros de comenzar sobre bases asimétricas, pero no proclives a reducir la brecha con el tiempo.
8. Medidas sanitarias y fitosanitarias relacionadas con la agricultura	Claro esfuerzo por proteger a los agricultores estadounidenses amenazados por la incompetitividad en el mercado con medidas esencialmente no arancelarias, ya sea en las aves de corral, ganado o comercio de plantas.

Se trata de una creación técnicamente exenta de fallas (no se necesita ser técnico para entender la asimetría inherente a este proceso): exceptuando trabajo, medio ambiente y cooperación, todos los puntos sustantivos traducen las preocupaciones principales de los países industrializados, los cuales, en el caso del TLCCA, se reducen a uno: Estados Unidos. Si se tomaran en cuenta experiencia pasadas, cabría señalar que estas tres excepciones afectan a los grupos sociales estadounidenses mucho más que a quienes diseñan las políticas de Estado. Igualmente, estas excepciones también forman parte de las preocupaciones de los países centroamericanos, puesto que son el espejo de las presiones de carácter social y transnacional que se ejercen sobre el di-

seño de sus propias políticas. Los gobiernos centroamericanos requieren de acceso al mercado, aunque muchas de sus exportaciones agrícolas hayan gozado de mercados estables por periodos de tiempo bastante largos. Los servicios y la inversión, junto con los derechos de propiedad intelectual, son algunos de los temas más importantes para los gobiernos centroamericanos. Por otra parte, la solución de disputas y los asuntos institucionales requieren de una pericia en infraestructura que hoy en día, en el mejor de los casos, está en pañales. Finalmente, los grupos directivos, en su aparición formal, constituyen un nuevo elemento en las negociaciones comerciales: limitan aún más la toma de decisiones y, con la espada del veto pendiente sobre las cabezas, sirven de cámara de compensación de un TLCCA no negociado. Estos grupos directivos representan las voces de los seis presidentes, todos ellos suscriptores del libre comercio. Con excepción de Costa Rica, todos estos países apenas comienzan a alejarse de su tradición dictatorial, a pesar de que no siempre se valgan de métodos indiscutiblemente democráticos.

La naturaleza de estas agrupaciones sugiere que se persiguen metas muy amplias, entre las que se incluyen: privatización de los servicios públicos, como el agua, la educación y la salud, etc.; incorporación de provisiones para la solución de disputas contenidas en el TLCAN, especialmente el capítulo 11, que habla de los derechos de las inversiones y los inversionistas para demandar al gobierno; liberalización del comercio agrícola; creación de plantas, con depósito bajo fianza, que absorban a los agricultores desplazados; debilitamiento del trabajo, los derechos humanos y las leyes ambientales como existen actualmente. Los temas tratados en el Consenso de Washington sobre privatización y comercialización, los cuales comentaré más adelante, son sus motores.

A pesar de que hasta ahora las rondas se han caracterizado por un amplio consenso, éstas no han estado exentas de preocupaciones y puntos de vista encontrados. En la segunda ronda, por ejemplo, se generaron varios desacuerdos, mientras que en la tercera se presentó una lista de las áreas de convergencia y divergencia más importantes. Entre los puntos de convergencia, se pueden contar los temas de tratamiento nacional, el tratamiento de las zonas de libre comercio, la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, reglas de origen, procedimientos aduaneros y facilitación del comercio, así como medidas sanitarias y fitosanitarias para el comercio agrícola. La lista que contenía los temas de divergencia (un poco más corta que la anterior) incluía aspectos más sensibles, como el tratamiento para los textiles y el vestido, los subsidios estadounidenses para la leche y las aves de corral, y el marco temporal en que se eliminarían los aranceles.

Dado su carácter de líderes en el proceso de desarrollo, los textiles y el vestido constituyen un tema central para el progreso de América Central, además de ser un

caso típico de plantas con depósito bajo fianza que absorben a los agricultores desplazados. Como resultado del temor que tiene Estados Unidos a que un tercer país instale plataformas de exportación en América Central, se han establecido acuerdos para que las reglas de origen no afecten a este sector tan sensible. Un factor que en este momento favorece a los países centroamericanos es la decreciente competitividad de las maquiladoras mexicanas: durante más de treinta años, éstas suministraron producciones de salarios bajos a las industrias de alta tecnología estadounidenses, en buena medida porque su ubicación en la frontera facilitaba la transportación; aún así, este éxito se les escapó de las manos cuando disminuyó su competitividad. De este modo, el salario promedio que un trabajador de la maquila recibe en México asciende a 2.4 dólares por hora. Cuando miramos lo que sucede en Asia, por ejemplo, el salario promedio en China es de cuarenta centavos de dólar la hora (el de México es seis veces superior).<sup>12</sup> Volviendo a América, en Haití el salario es de noventa centavos, en el sudeste de México es de 96 centavos, mientras que en Guatemala es 1.4 dólares. La migración de las maquiladoras hacia latitudes más meridionales generaría empleos en América Central, al tiempo que compensaría los gastos de transportación desde Asia, asentaría las bases para compromisos comerciales adicionales, crearía más vínculos, facilitaría que los beneficios estadounidenses se quedaran dentro de Estados Unidos y mantendría a distancia las catastróficas dislocaciones económicas de este país. Sin embargo, esto también sería oneroso: si existiera una mayor movilidad, la emigración de centroamericanos hacia México se incrementaría, lo cual generaría una hostilidad parecida a la que sufren los mexicanos cuando tratan de emigrar hacia Estados Unidos. Los territorios centroamericanos atraerían a la industria de la maquila, lo que significa más contaminación, crecimiento urbano desordenado, ciudadanos desarraigados y potenciales desacuerdos en cuanto a las políticas entre México y los países centroamericanos.

La agricultura, no obstante, es un tema todavía más contencioso, ya que los agricultores estadounidenses, fuertemente subvencionados, son simple y llanamente “intocables” dentro de cualquier negociación comercial. A pesar de haber cuestionado fuertemente los subsidios estadounidenses al agro, los países centroamericanos mitigaron sus protestas en la reunión de la OMC que tuvo lugar en Cancún. Esto se relaciona con una observación anterior en la que se analiza esta asimetría enquistada,

<sup>12</sup> A pesar de que las cifras varían, este tema es un común denominador en la media mexicana. Richard Jacobsen, “Las maquiladoras nacionales enfrentan una dura competencia” (*Nation’s Maquiladoras Face Tough Competition*) *The News* (periódico mexicano, anteriormente en inglés), 3 de junio de 2003, p. 26. Richard Jacobsen expone que el sueldo promedio en México bordea los 3 dólares, mientras que Asia lo define como “menos de un dólar” (*less than 1 dollar*). Las cifras aquí citadas pertenecen a David Zuñiga, “La disponibilidad de mano de obra barata no compensa la falta de proximidad con Estados Unidos”, periódico *La Jornada*, México, 19 de noviembre de 2001. Disponible en <[www.globalexchange.org/campaigns/mexico/ppp/journade111901.html](http://www.globalexchange.org/campaigns/mexico/ppp/journade111901.html)>.

tan favorable para Estados Unidos. Estos subsidios, especialmente los del maíz (aunque también los de la leche y las aves de corral), no solamente aceleran el desplazamiento de los agricultores, un proceso que ha generado muchos problemas en el México del TLCAN, sino también contraviene el espíritu del movimiento de libre comercio que el mismo Estados Unidos se ha encargado de patrocinar.

En lo que se refiere al marco temporal de la liberalización completa, en un principio Estados Unidos se mostró más exigente que con el TLCAN, ya que buscaba cumplir con un plazo de doce años (y no de quince) para llegar a la meta deseada. Al igual que en el TLCAN y en el ALCA, los estados centroamericanos lograron que prevaleciera un plan de seis fases: liberalización inmediata (categoría A), margen de más de cinco años (categoría B), más de diez años (categoría C), más de 12 años (categoría D), quince años para productos agrícola sensibles (D+) o cuando se trate de una producción en la que haya que analizar caso por caso.

Durante las pláticas sostenidas en Nueva Orleans, a fines de julio, el predominio de oposición social se hizo evidente, aun ante la ausencia de discrepancias entre los Estados. Los temas que se negociaron fueron: acceso al mercado, construcción de capacidad para el comercio, el trabajo y el medio ambiente, derechos de propiedad intelectual y adquisiciones del gobierno. A la cabeza de la controversia estaba la categoría de trabajo y medio ambiente. Ni la Federación Americana del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, por sus siglas en inglés) ni las uniones estatales centroamericanas de comercio se han pronunciado con respecto al TLCCA, a pesar de que la experiencia que tuvo la AFL-CIO con el TLCAN (donde se estableció un compromiso de relación laboral con las contrapartes mexicanas y, por ende, se dio un apoyo condicional al TLCCA) podría convertirse fácilmente en el patrón de América Central. Al momento de lanzar la propuesta del TLCAN, México era percibido como un país que al que no le importaban los asuntos ambientales, esto es, una nación que toleraba la presencia de industrias altamente contaminantes provenientes de Estados Unidos. Dichas industrias cruzaban el Río Grande o el Colorado para instalarse en territorio mexicano, con lo que mejoraban las condiciones ambientales de su país, empeoraban las de México y generaban la proliferación de maquilas de bajo salario. En esta línea, se espera que suceda lo mismo con los países centroamericanos. Esta movilización de compañías trasnacionales fue la que llevó a John Audley, perteneciente al *Carnegie Endowment of International Peace*, a definir el tema del medio ambiente como la pieza clave del TLCCA-EU.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> “Medio ambiente y comercio: la pieza clave para cosechar negociaciones exitosas en el TLCCA-EU” (*Environment and trade: the linchpin to successful CAFTA negotiations*), disponible en: <<http://www.ceip.org/files/Publications/CAFTA-audley-July2003.asp?p=43&from=pubdate>>.

## INTERACCIÓN ENTRE DETRACTORES Y PARTIDARIOS

La interacción entre detractores y partidarios puede interpretarse como un signo de franqueza en sociedades que han sido largamente sofocadas, o como la advertencia de que la naturaleza de esta alineación podría despertar las fuerzas represivas del pasado. En la presente sección, se identifican los actores en la escena de la interacción; en la siguiente, se situarán dentro de un contexto mucho más amplio, en lo que toca a las políticas nacionales.

Mientras los detractores representan a un grupo heterogéneo, que incluye desde ambientalistas hasta agricultores y grupos indígenas, los partidarios generalmente son personas que están en el poder y han apostado por un acuerdo de tales características. Los presidentes, por su parte, sirven como puntos de reunión para el TLCCA en especial, y para la liberalización como concepto general. Por ende, los gobiernos y corporaciones que se benefician con las políticas gubernamentales también están de este lado de la ecuación. A pesar de los desacuerdos esporádicos con Estados Unidos, los partidarios del tratado no tienen más opción que aguantarse, especialmente si quieren ser vistos como los modernizadores de sociedades sumamente desposeídas y subdesarrolladas. Desde luego, muchos de ellos también tienen grandes intereses personales, como sucede con los funcionarios públicos que además son accionistas corporativos.

Muchos de los detractores enfrentan pérdidas personales, especialmente en el caso de los agricultores. La legislación estadounidense de 2002, por ejemplo, afecta de forma directa a los siguientes grupos:<sup>14</sup> cerdos, aves de corral, lácteos, carne de res, cereales, granos, azúcar y tabaco provenientes de Costa Rica; carne de res, lácteos, maíz amarillo, aceites vegetales, azúcar y tabaco de El Salvador; maíz, arroz, azúcar, tabaco y lácteos de Guatemala; y maíz, arroz, sorgo, aceites vegetales, granos y varios productos lácteos de Nicaragua. Honduras, por su parte, podría sortear algunas de estas dificultades, ya que sus exportaciones más importantes son el plátano, junto con otras frutas y verduras que no están protegidas por las U.S. TRQ (*U.S. Tariff Rate Quotas*); además, las cantidades de azúcar que vende este país son muy pequeñas.

Además de los agricultores, también existen grupos indígenas que ven amenazada la posesión de sus tierras, y con ello reviven los amargos recuerdos de recientes persecuciones, como la ley de quema de tierras que tuvo lugar en Guatemala entre 1978 y 1982. También pertenecientes a esta categoría en constante expansión, están los grupos que defienden temas de interés general, como los proteccionistas ambientales, los defensores de los derechos laborales, los activistas de derechos humanos y los

<sup>14</sup> Hathaway, *op. cit.*, pp. 40–55.

antiimperialistas, es decir, aquellos que están en franca oposición a Estados Unidos. Todos ellos se benefician al dirigir sus quejas a grupos transnacionales en el extranjero, con lo que generan un ambiente de confrontación en cada una de las rondas, tratando de hacer que se escuchen sus fuertes demandas.

#### POLÍTICAS NACIONALES DE DOBLE FILO

A pesar de que la democratización y la aplicación de métodos de seguridad no constituyen los temas de estudio más inmediatos de este análisis, la manera en que están siendo afectados abre una caja de Pandora que otros estudios pueden analizar. El cuadro 3 muestra la manera en que las circunstancias políticas que prevalecen en América Central pueden ser llevadas hasta el límite con la puesta en marcha del TLCCA, arriesgando los avances democráticos existentes y desestabilizando a los Estados mismos. Así, aquellos que posean un pasado inestable quedarán en manos de líderes represivos, como el general Efraín Ríos Montt, quien ideó la ley de quema de tierras en Guatemala, o el nicaragüense Enrique Bolaños, que sumergió a su país en la corrupción. Costa Rica, el único país de la región con una historia estable y democrática, está a punto de entrar en conflicto con Estados Unidos por su breve participación en el G-21 de Cancún. Como resultado, esta nación ahora está siendo presionada para liberalizar la electricidad, las telecomunicaciones y las aseguradoras, a pesar de que éstos son los iconos de la propiedad pública de Costa Rica y de América Latina en general.

**Cuadro 3. Perfil de la dinámica de las políticas locales**

Países	Liderazgo	Oposición	Sectores amenazados	Problemas
Costa Rica:	Abel Pacheco, que representa los intereses del CINDE y del INCAE.	La unión de Fabio Chaves Castro y el ICE amenaza con desobediencia.	Electricidad, telecomunicaciones, seguros.	Retirados del G-21 en Cancún por presión de EE.UU.
El Salvador:	Francisco Flores, favorito de George Bush, pero que se enfrentará a los comicios de marzo de 2004.	-CISPES. -FMLN; Shafi Handal encabeza las encuestas -campana contra el STISS.	- Agricultura en general - Sector público	Primer país centroamericano en retirarse del G-21; enfrenta menos presiones de EE.UU.

**Cuadro 3. Perfil de la dinámica de las políticas locales  
(Continuación)**

Países	Liderazgo	Oposición	Sectores amenazados	Problemas
Guatemala:	–Alfonso Portillo –General Ríos Montt (del FRG), autor de la política de quema de tierras (1978–1982), obtiene permiso para postularse como presidente para las elecciones de 2004.	–CALDH. –GANA, encabezado por Anabella de León. –Iglesia Católica. –AJR (23 grupos) –Comisión de la ONU sobre la verdad.	– Agricultura en general. –Sector público.	Se retira del G–21 por presiones de EE.UU.
Honduras:	Ricardo Maduro.	Movimiento de resistencia popular	– Agricultura en general. –Sector público.	
Nicaragua:	Enrique Bolaños: goza de pensión vitalicia por haber sido vicepresidente (1995–2001).	–Coalición de Convergencia Nacional (contras y sandinistas).	–Café: producción descartada por el BIRD. –Poder. –Agua. –Teléfonos. –Electricidad.	–Drogas. –Fracasos bancarios. –Corrupción. –Elite de negocios militares. –Emigración ilegal hacia Costa Rica. –Intervención electoral de EE.UU.

AJR: Asociación para la Justicia y la Reconciliación.

CALDH: Centro de Acción Legal para Derechos Humanos.

Cinde: *Costa Rican Investment Board*.

Cispes: Comité de Solidaridad con el Pueblo de El Salvador.

FRG: Frente República de Guatemala.

Gana: Gran Alianza Nacional.

ICE: Instituto Costarricense de Electricidad.

Incae: *Costa Rican Institute for Business Administration*.

INS: Instituto Nacional de Seguridad.

Estados Unidos complica este choque de fuerzas de otras maneras, poniendo en riesgo la democratización en todo momento. En primer lugar, se está apresurando la puesta en marcha del TLCCA-EU, a modo de que esté listo en diciembre de 2003. La razón para tanta celeridad puede encontrarse en las próximas elecciones que tendrán lugar en El Salvador y Nicaragua (2005). Obviamente, los procesos electorales son poco proclives a generar apoyo para el TLCCA por parte de la población. El general Ríos Montt, partidario de este acuerdo, obtuvo el visto bueno de la Corte Constitucional para postularse como candidato del Frente Republicano Guatemalteco (FRG). Ríos Montt perdió por un amplio margen cuando tuvo que enfrentarse a su principal adversaria, Anabella de León, detractora del TLCCA, perteneciente al partido Gran Alianza Nacional (Gana), quien contaba con el apoyo de 23 grupos indígenas y de la Asociación por la Justicia y la Reconciliación (AJR). Igualmente, el izquierdista Shafi K. Nadal, también opositor al TLCCA, encabeza las encuestas de intención de voto para las elecciones que se llevarán a cabo en marzo de 2004 en El Salvador. Por su parte, el costarricense Mario Chaves Castro, líder de la unión de comercio ICE, tras haber impedido la privatización de la electricidad en el año 2000, ahora promete socavar al presidente Abel Pacheco por haber cedido ante las presiones estadounidenses. Todos estos países pertenecieron al G-21 en algún momento, y hoy en día se enfrentan a las excesivas demandas estadounidenses, las cuales, a su vez, sólo agudizan la impopularidad del TLCCA en el ámbito local y dividen innecesariamente a la sociedad en un momento en que la democratización debería ser prioritaria.

En segundo lugar, la intromisión de Estados Unidos en los procesos electorales, especialmente los nicaragüenses, está dando a la democracia una muy mala reputación. Esto fue especialmente cierto en el caso de Violeta Chamorro en 1990, Arnoldo Alemán en 1995 y Bolaños en 2000. Así, además de impedir que Nicaragua dé un giro hacia un gobierno representativo,<sup>15</sup> la mediación estadounidense ha exacerbado la pobreza y la corrupción, al tiempo que ha enviado mensajes negativos sobre el intervencionismo de Estados Unidos en toda la región centroamericana.

Finalmente, las medidas de castigo de Estados Unidos también generan actitudes negativas. Los nicaragüenses aún recuerdan cómo Chamorro solicitó al Tribunal Internacional de La Haya que absolviera a Estados Unidos del pago de una indemnización de 16 000 000 000 de dólares (por haber promovido y respaldado acciones terroristas en las confrontaciones de contras y sandinistas). Recientemente, después

<sup>15</sup> El candidato a la vicepresidencia por Convergencia Nacional (una combinación de contras y sandinistas), Agustín Joaquín, alegó que los embajadores de Estados Unidos, Oliver Garza y Bárbara Moore, habían manipulado las elecciones del año 2000 para favorecer a Bolaños. Véase "Nicaragua Network Hotline" *NicaNet*, disponible en <<http://www.nicanet.org/hotline.php>> (octubre 15, 2003).

de la unión de Costa Rica al G-21 de Cancún, la corporación Harken, compañía exportadora de petróleo entre cuyos directores se incluye George W. Bush (1986-1993), amenazó a Costa Rica ante el Tribunal Internacional con una demanda que asciende a 57 000 000 000 de dólares por contravención de contrato.

Las circunstancias, desde luego, no son las óptimas para que la democratización se expanda por los países centroamericanos;<sup>16</sup> y, sin democratización, la liberalización no sólo fortalecería los modelos corporativistas del pasado, sino también frustraría la instauración de una democracia institucional que posea cimientos sólidos. Los modelos corporativistas, además de ser contrarios a la privatización, son también inadecuados si se desea que la gente hundida en la pobreza se beneficie con el libre mercado. A diferencia de la mayoría de los miembros del TLCCA, Costa Rica pudo mantenerse al margen de este círculo vicioso centroamericano; sin embargo, aquellos días dorados han terminado y la sociedad se divide innecesariamente.

### **Made-in-the-USA: la subestructura de las políticas**

En esta segunda sección, analizaremos tres temas de suma importancia: la naturaleza de los giros sutiles que han dado las políticas de comercio de Estados Unidos; la manera en que la reconfiguración de la autoridad para el *fast-track* de 2002 dinamiza el nuevo enfoque de las políticas, y la supervisión constante del Consenso de Washington. Como primer acercamiento a la combinación de los elementos anteriores, la posición estratégica del TLCCA difiere de la del TLCAN, cuya misión era lograr que los dos vecinos de Estados Unidos se convirtieran en sus principales socios comerciales: si esto puede entenderse como un “talón de Aquiles”, para Estados Unidos también puede ser un paso del Rubicón latinoamericano, crítico para la competitividad estadounidense a largo plazo y, por ende, para su seguridad económica.

#### LIBERALIZACIÓN COMPETITIVA A LA ZOELICK

La naturaleza ambigua de la liberalización que Estados Unidos ha dirigido durante este siglo XXI continúa siendo similar a la del siglo XX. Ésta, por lo tanto, involucra la exención de la agricultura o la renuncia al GATT, mientras se reducen las barreras

<sup>16</sup> Incluso las encuestas reflejan tendencias negativas para la democratización y la liberalización. Véase Vincent McElhinny, “U.S.–Central American Free Trade Agreement: Leaping without Looking”, disponible en <[http://www.americaspolicy.org/commentary/2003/0301cafta\\_body.html](http://www.americaspolicy.org/commentary/2003/0301cafta_body.html)> (enero 17, 2003).

arancelarias y no arancelarias del GATT acordadas entre 1947 y 1986<sup>17</sup> para bienes manufacturados. Como resultado, la puesta en marcha de una protección simétrica o de características similares en otras latitudes, especialmente en la Unión Europea, constituiría un asunto común. El multilateralismo (asentado, como quedó en 1934, en el entendimiento estadounidense de reciprocidad, reducción de aranceles y no discriminación) se ha visto comprometido desde el comienzo.<sup>18</sup> Durante el gobierno de George W. Bush, como bien señala Richard E. Fienberg, el multilateralismo estadounidense no sólo se traduce en bilateralismo, sino también en regionalismo. Esta situación, ya sea que esté concentrada o dispersa geográficamente, se ve reflejada, por ejemplo, en el TLCAN y en Israel; mientras tanto, la globalización de carácter multilateral se manifiesta en organismos como la OMC, o en compactos interregionales, como la APEC.<sup>19</sup> Esto, sin duda, genera asimetría y discriminación.

Zoellick tiene una intención explícita cuando denomina este fenómeno “liberalización competitiva”: “Al moverse en frentes múltiples, [Estados Unidos] puede generar una competencia por la liberalización que promoverá la apertura de mercados libres alrededor del mundo” [*“By moving on multiple fronts, (the United States) can create a competition in liberalization that will promote open markets around the world”*].<sup>20</sup> Lo que Zoellick no dice es que el fracaso de Estados Unidos en su solitaria dirección de la OMC (igual que sucedió con el GATT) se debió a la ausencia de un nuevo y más vigorizante enfoque, que recuperara esta misma capacidad. De este

<sup>17</sup> La exclusión de la agricultura se tradujo en la protección de un seleccionado grupo de productos mediante las cuotas contenidas en la sección 22. Entre estos productos se encuentran el azúcar, el trigo, el algodón, el tabaco y los productos lácteos, todos ellos amenazados por las importaciones. El arroz y los granos, dos de los más importantes productos de exportación, no fueron incluidos en la sección 22 porque en ese momento no estaban siendo afectados. Hoy en día, los exportadores de grano estadounidenses son fuente de grandes controversias en todo el hemisferio. Véase Hathaway, p. 32.

<sup>18</sup> El destino de la Ronda de Ginebra (1947), la cual buscaba la creación de una organización internacional de comercio y que solamente logró plantear el compromiso del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), fue determinado tanto por las políticas proteccionistas estadounidenses (controladas por un Partido Republicano que vetó al demócrata Harry S. Truman), como por los productores de lana pertenecientes al *British Commonwealth* y sus contrapartes de Estados Unidos. Esto puede interpretarse como un antecedente del barullo que hoy en la Unión Europea y Estados Unidos en temas agrícolas. Véase mi documento: *Politics of Compensation: Truman, the Wool Bill of 1947, and the Shaping of Postwar U.S. Trade Policy*, Nueva York, Garland Publishers, 1994.

<sup>19</sup> Originalmente, estas nociones fueron propuestas por Vinod Aggarwal, en su documento “Economics: International Trade” en P.J. Simmons y Chantal de Jonge Oudraat (comps.), *Managing Global Issues: Lesson Learned*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2001, pp. 234–280. Citado en Feinberg (2003).

<sup>20</sup> Feinberg. Mi fuente está en la copia de una página *web* que no fue registrada, pero se trata de un bosquejo actualizado de su presentación “*Bilateral Trade Arrangements in the Asia-Pacific: Origins, Evolution and Implications*”, Berkeley APEC Study Center (BASC), University of California, Berkeley, 21 y 22 de marzo de 2003. Al igual que el resto de las referencias, esta cita se encuentra en la página 4 del documento encontrado en Internet.

modo, al crear un número suficiente de tratados de libre comercio, Estados Unidos tendría el poder para reconstituir la OMC bajo sus propios términos y tener una representatividad mucho más fuerte de la que tiene. Al mismo tiempo, cuando se examinan los TLC existentes y las disposiciones geográficas que estos últimos reflejan, resulta claro que la Unión Europea emerge como un villano ante los ojos de Estados Unidos. Lo anterior significa que las designaciones del país, región y forma de unilateralismo que servirán como blanco se están haciendo de forma mucho más agresiva de lo previsto en las 301 legislaciones de los decenios de 1980 y 1990.<sup>21</sup> Esto, desde luego, también alteró otros instrumentos unilaterales de Estados Unidos, como la autoridad del *fast-track*.

#### EL FAST-TRACK: DESDE LA PROTECCIÓN DEL COMERCIO HASTA LA PROMOCIÓN

Como consecuencia de una accidentada historia que se ha encargado de mantener a los socios comerciales de Estados Unidos en ascuas, la autoridad original del *fast-track* (nacida en 1974, durante la Ronda de Negociaciones de Tokio) murió sin dar pelea entre julio y agosto de 2002. La llamada Autoridad para la Promoción del Comercio (TPA, *Trade Promotion Authority*) fue aprobada con el margen más estrecho del que se haya tenido noticia en la Cámara de Representantes (215 a 212, el día 28 de julio). Sin embargo, el 1 de agosto esta diferencia fue mucho más clara en la votación del Senado, en buena medida debido a la integración del Acta de Ajuste del Comercio (TAA, *Trade Adjustment Act*), diseñada para compensar a los trabajadores desplazados.<sup>22</sup> El presidente Bush firmó esta iniciativa demócrata del TAA cinco días más tarde, aunque no sin cierta reticencia.

<sup>21</sup> Aquí se retoman el título y los contenidos de Jagdish Bhagwati y Hugh Patrick (comps.), *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System* (Ann Arbor, Michigan, University of Michigan, 1997). También relacionado con la familia de los 301, véase Greg Mastel, *American Trade Laws After the Uruguay Round* (Armonk, Nueva York, M. E. Sharpe, 1996, pp. 11–67).

<sup>22</sup> De acuerdo con un memo del Programa Estadounidense sobre la Educación para el Trabajo en las Américas (LEAP, *Labor Education in the Americas Program*), el margen de votación es de tres, como se indica aquí, aunque el estudio detallado de Dale Hathaway indica que es uno. Mientras que el LEAP se ocupa directamente de los trabajadores de las compañías multilaterales en toda América Central, como Starbucks, Hathaway es un veterano analista de los patrones que siguen las políticas estadounidenses sobre agricultura y comercio y, en el artículo antes mencionado, se refiere a la región centroamericana directamente. Véase U.S./ LEAP, *Passage of fast track paves way for CAFTA, a step back for worker rights*, disponible en <<http://WWW.usleap.org/trade/FastTrackPass8-02.html>> para el caso del LEAP y, para Hathaway, *The Impacts of U.S. Agriculture and Trade Policy on Trade Liberalization and Integration Via a U.S.–Central American Free Trade Agreement*, Paper, Special Initiative on Integration and Trade, Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank, Washington D.C., 1 y 2 de octubre de 2002, p. 27.

Aunque deliberadamente se dejó que en 1994 caducara, sobre todo a causa de la oposición del Partido Demócrata al TLCAN, la autoridad para el comercio que tenía el presidente Clinton era de vital importancia para avanzar en los temas del liberalismo competitivo. La autoridad para el *fast-track* contemplaba la firma de un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá (CUFTA, *Canadian-U.S. Free Trade Agreement*) en 1988, y su extensión, en 1991, fue la que permitió que el TLCAN entrara en escena.<sup>23</sup> Tal como sucedía antes, la vía rápida de negociación o *fast-track* sigue siendo presa de las asociaciones. Chile, el primer país que firmó un TLC bajo el régimen de la Autoridad para la Promoción del Comercio (TPA), se vio impedido para transformarse en el cuarto “amigo” del TLCAN porque esta autoridad expiraba en 2004. Singapur, por su parte, también logró firmar un TLC con Estados Unidos. Los planes de este último país para extender el TLC con Singapur hacia otros miembros de la Asociación de la Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, *Association of South-East Asian Nations*), al tiempo que negociaba con Australia, Marruecos y la Unión Aduanera Sudafricana (SACU, por sus siglas en inglés), confirman la naturaleza difusa de las políticas de comercio estadounidenses.<sup>24</sup> Estas políticas tienen como objetivo echar por tierra ciertos acuerdos, algunos de carácter bilateral, otros de carácter regional, pero la clave podría estar tanto en el debilitamiento como en la promoción de dichas regiones por medio de acuerdos bilaterales. Con Chile se busca el fortalecimiento del ALCA; con Singapur, el debilitamiento de la ASEAN antes de utilizarla en contra de la Unión Europea; con Australia, la promoción de la APEC, y con los países de la SACU, la apropiación de cualquier grupo africano que pudiera estimular los programas Europeos de unión entre África, el Caribe y el Pacífico (*ACP Programs*). Sin embargo, el punto neurálgico de la TPA son América Central y el TLCCA, también críticos para el ALCA.

Al igual que la autoridad original del *fast-track*, la TPA sólo requiere que el Congreso vote a favor o en contra del acuerdo, sin estipulaciones específicas, ni lugar a enmiendas y que, simultáneamente, le otorgue un espacio de tiempo reducido para la negociación. Entre las diferencias, podemos citar las siguientes: a) forma un grupo de vigilancia perteneciente al Congreso (COG, *Congressional Oversight Group*) que institucionaliza la cooperación con los miembros más poderosos del tradicionalmente proteccionista y mordaz Comité de la Cámara de Medios y Recursos (*House of Ways and Means Committee*) y con su contraparte, el Comité de Finanzas del Senado (entre otros). Esto significa que el monopolio que tiene el brazo ejecutivo en las negociaciones de comercio, concebido a causa de la creación de la Oficina del

<sup>23</sup> Frederick Mayer, “*Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis*”, Nueva York, Columbia University Press, 1998, pp. 67–69.

<sup>24</sup> La información sobre los tratados fue obtenida de Feinberg (2003), p. 4.

Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) en la legislación sobre comercio de 1964, poco a poco se está reduciendo, ya que bajo estas circunstancias la USTR ahora debe mantener al grupo informado de vigilancia del Congreso, sobre todos los elementos que están siendo negociados; b) se redefine la sensibilidad de las importaciones y las cuotas arancelarias (TRQ, *Tariff Rate Quotas*),<sup>25</sup> especialmente para productos agrícolas, lo que requiere que la USTR esté en contacto con ambas cámaras legislativas, mediante sus comités especializados, que informan sobre cualquier liberalización de productos agrícolas; c) crea oportunidades competitivas para que las exportaciones agrícolas estadounidenses sean proporcionales a las importaciones; d) elimina los subsidios que distorsionan el mercado, y e) También elimina las prácticas que afectan a productos perecederos y cíclicos.<sup>26</sup> Este énfasis en el agro no es ninguna coincidencia: es la circunscripción que Bush afianzó con 180 000 000 000 de dólares en marzo de 2002, al igual que sus predecesores lo hicieron con el “*New Deal*”. En otras palabras, hace mucho tiempo que las políticas agrarias se ven ensombrecidas, implícita o explícitamente, por las políticas de comercio, lo que es crucial para el éxito de la liberalización competitiva.

#### EL CONSENSO DE WASHINGTON

El Consenso de Washington es fundamental para estas observaciones económicas. Como resultado de la evolución de las preferencias estadounidenses en cuanto a las políticas tras el fin de la guerra fría, el Consenso de Washington generó la Empresa de las Américas en 1989, la cual después se transformó en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) durante la Cumbre de las Américas de Santiago (1998); asimismo, en 1988, sentó las bases para que el TLC entre Estados Unidos y Canadá

<sup>25</sup> Las nuevas cuotas arancelarias son menos generosas que las prácticas anteriores, establecidas hace mucho tiempo. Las cuotas para los cacahuates fueron abolidas y el apoyo al cacahuete fue dinamizado por medio de tasas de préstamo, pagos de préstamo por deficiencia, pagos directos y pagos dirigidos al precio con otros programas de cultivo, como el trigo, el maíz, el algodón, el arroz y el frijol de soya. Las cuotas arancelarias pueden ser incrementadas o eliminadas sin afectar los ingresos de los productores, ya que recurren a compensaciones generosas. A pesar de que se conservó el programa de apoyo a los lácteos, el nivel de apoyo no se incrementó de la misma manera en que se hizo con las legumbres, la lana, el mohair y la miel. Los programas de apoyo al azúcar también se vieron incrementados, y Estados Unidos siguió utilizando subsidios para la exportación, apoyo a los productos alimenticios y el acceso al mercado como instrumentos de políticas que impulsarían la competitividad en las exportaciones. Véase Hathaway, *op cit.*, pp. 11–20. Todos los productos que tienen cuotas arancelarias y cuyas tarifas fueron reducidas en la Ronda de Negociaciones del GATT (Uruguay) redujeron sus tarifas en al menos 15 por ciento de las importaciones de productos sensibles. *Ibid.*, p. 29.

<sup>26</sup> Hathaway, *op cit.*, pp. 27–30.

(CUFTA, mencionado antes) se transformara en el TLCAN, lo que hace de América Central la zona crítica que ayudaría a completarlo. Pero América Central no sólo representa la región donde están algunas de las zonas más pobres del hemisferio, sino que también sirve de puente de entrada al narcotráfico, a los inmigrantes ilegales y quizá a los terroristas potenciales. Al mismo tiempo, incrementa el grado de presión para que se complete el ALCA, por lo que los intereses multilaterales de los estadounidenses se ven fortalecidos.

El Consenso de Washington, propuesto por los mejores economistas estadounidenses a principios de los años noventa, se modificó para satisfacer las prioridades latinoamericanas.<sup>27</sup> Existen cinco elementos medulares: la reducción de barreras para el comercio; políticas de reducción de aranceles; apertura a la inversión extranjera; disponibilidad de mercados, y oportunidades para la expansión de membresías.<sup>28</sup> También conocido como “regionalismo abierto” (dado que su cometido final de integración económica se fundamenta en tratados de libre comercio regional), Paul Krugman percibe el Consenso de Washington como una “burbuja especulativa” que entrelaza procesos económicos y políticos.<sup>29</sup> De este modo, los procesos económicos facilitan el optimismo a corto plazo en los mercados, mientras los políticos se enredan en una relación recíproca oportuna, aunque crítica, entre el espíritu empresarial y quienes diseñan las reglas por seguir.<sup>30</sup> El vástago que engendró Sebastián Edwards, apodado el “Consenso Latinoamericano”, consiste en lograr estabilidad macroeconómica mediante el control del déficit del sector público, la apertura de sectores externos a la competencia extranjera, la desregulación por medio de la privatización extensa y, finalmente, las políticas para la reducción de la pobreza.<sup>31</sup> Aunque al principio fue criticado por ser una respuesta inadecuada para “el decenio perdido latinoamericano”, el Consenso de Washington poco a poco fue ganando aceptación durante el decenio de los noventa.<sup>32</sup> México, inicialmente, negoció acuerdos comerciales con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, para después incluir a Belice y Panamá, lo que ayudó a llevar cabo el TLCCA de diciembre de 2003 y el ALCA de 2005.

<sup>27</sup> Jorge I. Domínguez, *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, University Park, Pennsylvania, Penn State University Press, 1997.

<sup>28</sup> Esteban Carranza, *South American Free Trade Area*, pp. 62–65.

<sup>29</sup> Jonathan Heath, *Mexico and the Sexenio Curse: Presidential Successions and Economic Crises in Modern Mexico*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 1999, pp. 32–34.

<sup>30</sup> Paul Krugman, “Dutch Tulips and Emerging Markets” *Foreign Affairs*, julio–agosto de 1995, pp. 28–44.

<sup>31</sup> “Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope”, Nueva York, Oxford University Press (para el Banco Mundial), 1995, pp. 58–59.

<sup>32</sup> Feinberg, *op. cit.*, 1997, pp. 34–37.

Al contrario de lo que se esperaba, los intereses económicos de Estados Unidos tras los atentados del 11 de septiembre no dependieron por completo de asuntos de seguridad. Las guerras contra Al-Qaeda y Sadam Hussein no desplazaron ni mucho menos desviar la cruzada que el Consenso de Washington se había propuesto. Casi de forma paralela a la aplicación del Acuerdo de Bonn de diciembre de 2001, con el cual se dio fin a la guerra en Afganistán, las negociaciones del TLCCA apenas se vieron modificadas por la guerra contra el terrorismo, y se tradujeron en un indicador económico y no en una relación llena de aprehensiones a causa de la seguridad. De hecho, éstas sirvieron como instrumento para combatir las.

Como complementación de la estructura de las negociaciones existe una serie de agencias y actores distintos, dentro de un patrón que se hizo popular durante la Cumbre de las Américas en el decenio de los noventa. Feinberg, uno de los negociadores en esta cumbre, bautizó este patrón con el nombre de Multilateralismo Modular en Cascada (CMM, *Cascading Modular Multilateralism*). El CMM fue construido alrededor de tres conjuntos de dinámicas: coaliciones para temas específicos, bilateralismo y multilateralismo. El primero se hace muy evidente en los acuerdos del plátano y la compañía *United Fruit*. Además de las negociaciones del grupo del TLCCA, Estados Unidos también ha establecido compromisos bilaterales. Por ejemplo, el TLCCA fue precedido por el TLC con cada uno de los países centroamericanos participantes. Por otro lado, actores multilaterales, como el BIRD, el BID o la USAID, han contribuido de forma modesta a favorecer el movimiento del libre comercio con todo tipo de inversiones supeditadas a la construcción de capacidad. Por ejemplo, el BIRD y el BID han invertido más de 41 000 000 de dólares con el fin de disparar la competitividad de cuatro países: el BIRD invirtió 20 300 000 en Guatemala, destinados a levantar los mercados financieros y los proyectos de asistencia técnica; 16 000 000 para promover la asistencia técnica en El Salvador, y 5 000 000 reservados para el aprendizaje y la innovación en Nicaragua. Recientemente, Honduras también recibió financiamiento para reforzar los préstamos y la modernización judicial. De este modo, el Consenso de Washington pone en marcha la liberalización competitiva.

### **¿Qué mantiene a México fuera del TLCCA?**

¿Acaso las conexiones entre América Central y Estados Unidos se están saltando deliberadamente a México? ¿O será que tal vez México es parte de un proyecto de liberalización mucho más extenso, que comenzó con el Plan Puebla-Panamá?

Vicente Fox Quesada propuso el PPP el 5 de septiembre de 2000, cuando aún era el candidato del PAN a la presidencia. Bautizado en Guatemala, seis días más tarde,

como “las tres pés”,<sup>33</sup> la idea central del PPP, concebida por Francisco Salazar Adame en febrero de 1992, consistía en un proyecto de seguridad diseñado para el PRI; sus objetivos finales eran contener el flujo de droga entre Colombia y Estados Unidos, frenar la inmigración ilegal de mexicanos hacia el vecino país del norte y promover la infraestructura regional.<sup>34</sup> Ésta era la digna continuación de la propuesta del TLCAN que planteó el presidente Carlos Salinas de Gortari en febrero de 1990,<sup>35</sup> por la cual se modificó el artículo 27 de la Constitución para privatizar el ejido, en diciembre del siguiente año (una rara muestra de cooperación bipartita, por lo demás).

El día anterior a su toma de posesión como presidente de la República, el 30 de noviembre de 2000, Fox invitó a Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá a unirse al proyecto. En su intento por reunir más de 64 000 000 de personas en un área de 102 000 000 de kilómetros cuadrados perteneciente a siete países, Vicente Fox se comprometió a contribuir con cuatro de los 8 000 000 000 de dólares que establecía el costo preliminar, estimado para un plazo de veinte años. Hasta mediados del año 2001, Fox se esforzó en seguir las ocho iniciativas del PPP, que incluían a cuatro sectores de la economía en una agencia independiente para el PPP, inserta en su gabinete. Sin embargo, más tarde, dicha oficina fue degradada, al igual que el PPP, casi hasta el punto de su inexistencia.

Lanzado en marzo de 2001, el PPP seguía la tradición que antaño impusieron el Plan Marshall y la Alianza para el Progreso, es decir, identificar el desarrollo de la infraestructura como el problema de fondo. Sin embargo, a diferencia de sus ilustres predecesores, el PPP también consideraba las susceptibilidades locales. Mientras tanto, se estipularon las ocho iniciativas mesoamericanas<sup>36</sup> (crecimiento sustentable, desarrollo humano, prevención de desastres naturales, facilitación del comercio, integración de carreteras, interconexiones eléctricas, desarrollo de las telecomunicaciones y promoción del ecoturismo), pertenecientes a los cuatros sectores económicos que esperaban en la lista de apoyo (transporte, agricultura, microempresas y turismo).<sup>37</sup> Algunas eran iniciativas nuevas; otras se adhirieron a los proyectos que financian el

<sup>33</sup> Wendy Call, “*A Man, Plan, Expansion: the Puebla–Panama Plan*”, disponible en <[www.globalexchange.org/campaigns/mexico/ppp/icwa060101.html](http://www.globalexchange.org/campaigns/mexico/ppp/icwa060101.html)>.

<sup>34</sup> Gustavo Castro Soto, “Plan Puebla–Panamá: Primera Parte”, disponible en <[www.globalexchange.org/campaigns/mexico/ppp/ciepac030701.html](http://www.globalexchange.org/campaigns/mexico/ppp/ciepac030701.html)>.

<sup>35</sup> Mayer, “*Interpreting NAFTA*”, pp. 59–66.

<sup>36</sup> Roberto Reyna González, “Plan Puebla–Panamá”, *Nacional Financiera*, <[www.nafinsa.com/planpueblapanama.htm](http://www.nafinsa.com/planpueblapanama.htm)>.

<sup>37</sup> Roberto González Amador, “Programa de ochenta mil millones de pesos para el sudeste mexicano: los objetivos del programa de desarrollo para la industria del petróleo, la infraestructura hidro-agrícola y la comunicación”, *La Jornada*, 5 de enero de 2001. Alyse Schrecongost y Craig Adair, <[www.globalexchange.org/campaigns/mexico/news/journada010501.html](http://www.globalexchange.org/campaigns/mexico/news/journada010501.html)>.

BID, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial, etc.; de este modo, además de ser similares a las del ALCA,<sup>38</sup> las del TLCAN<sup>39</sup> y, en resumen, a todas las del consenso de liberalización y globalización que proponía Washington, las premisas multilaterales del PPP estaban dirigidas claramente hacia los asuntos nacionales de México. ¡Fox solamente las heredó!

Entonces, ¿por qué disminuyó el interés en el PPP? Uno de los argumentos es el 11 de septiembre. Su impacto se tradujo en el cambio drástico de las prioridades de los estadounidenses, quienes dejaron los objetivos generales y económicos para centrar su atención en la seguridad. Esto, como era de esperarse, relegó la floreciente relación con México a un segundo plano. Sin una buena relación con Estados Unidos, se terminó el entusiasmo mexicano por extender el Consenso de Washington hacia toda América Central. Este argumento se ve opacado porque Estados Unidos sostuvo una ronda de negociaciones en Managua, con cinco países de América Central, en el mes del atentado (como ya se mencionó). Si el PPP y el TLCCA tenían una misma dirección y planes paralelos, el 11 de septiembre no puede explicar todos los cambios posteriores que sufrieron las políticas.

El segundo argumento destaca la conveniencia política de México ante un protocolo que le correspondía a Estados Unidos. Debido a que tanto el PPP como el TLCCA emergen del Consenso de Washington, no tenía sentido que México se convirtiera en el abanderado del TLC para América Central, especialmente cuando Estados Unidos disponía de mayor pertinencia política. El PPP generó bulla y oposición ciudadana durante 2001 y 2002. Desde luego, esto fue de gran ayuda para Fox en las elecciones de 2003. Además, las inversiones multilaterales, en especial las del BID, mantuvieron vivo el tema del PPP durante estos meses y pavimentaron el camino para los planes del TLCCA. El desengaño que sufrió México en la negociación del malogrado acuerdo migratorio con Estados Unidos, así como las reservas que tuvo ante la guerra contra Iraq y Afganistán, tal vez lo llevaron a pensar que lo mejor sería pronunciarse lo menos posible con respecto al PPP. ¡Reforzar las posiciones estadounidenses da buenos resultados!

En tercer lugar, las prioridades mexicanas siguen siendo las mismas: entusiasmo por el TLCAN, buena disposición hacia el ALCA e indiferencia ante el TLCCA. Histórica-

<sup>38</sup> Feinberg, *op. cit.*, 1997, y Mario Esteban Carranza, "South American Free Trade Area or Free Trade Area of the Americas? Open Regionalism and the Future of Regional Economic Integration in South America", Aldershot, Hampshire, Inglaterra, Ashgate, 2000.

<sup>39</sup> Carlos Alberto Primo Braga, "NAFTA and the Rest of the World", en *North American Free Trade: Assessing the Impact*, Nora Lustig, Barry P. Bosworth y Robert Lawrence (comps.), Washington, D.C., Brookings, 1992, pp. 210-249; Carol Wise, "The Trade Scenario for other Latin Reformers in the NAFTA Era", en *The Post-NAFTA Political Economy: Mexico and the Western Hemisphere*, Wise (comp.), University Park, Pensilvania, Penn State University Press, 1998, pp. 259-301

mente, México ha sacado partido de América Central por medio de la cooperación con Estados Unidos. Asimismo, los desacuerdos entre ambos siempre han dañado más a los mexicanos que a los estadounidenses. No es muy probable que México reviva su entusiasmo por el PPP, pero tampoco sorprendería que los mexicanos desafien las circunstancias, debido las peculiaridades de sus preferencias y a su indisoluble lazo con Estados Unidos.

## La consumación de la arquitectura total

La congregación de la OMC que tuvo lugar en Cancún, en septiembre de 2003, es esencial para completar la superestructura del TLCCA. Al anunciar su muerte prematura, el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, difundió el deseo estadounidense. Estados Unidos no estaba muy interesado en forjar un acuerdo entre las fuerzas divisorias que se encontraban en Cancún, en especial porque uno de los temas de descontento eran los subsidios que este país proporciona a sus agricultores. El 13 de agosto se había concluido una propuesta conjunta, destinada a defender estos subsidios en Cancún. Esto significó que el 2 de septiembre circulara una propuesta de trabajo del G-21, que adoptaba una postura bastante distinta a la de los exportadores de algodón sudafricanos, quienes animaban al resto de los países del continente a que se opusieran de forma directa a la “carta blanca” de los países desarrollados. El G-21 se opuso a los subsidios de la Unión Europea y de Estados Unidos, pues los países que lo integraban cayeron en la cuenta de que su futuro dependía del comercio con estos dos bloques. Encabezados por Brasil, doce países latinoamericanos conformaron este grupo, en el cual se incluyeron tres centroamericanos (Costa Rica, El Salvador y Guatemala). Si bien es raro que estos países se agrupen en contra de Estados Unidos, los tres reconocieron la futilidad de hacer algo semejante.<sup>40</sup> Debido a presiones estadounidenses, estos tres países tuvieron que desconocer al G-21, aunque sus corazones, mentes y almas sigan estando con él.

Cancún significó varias cosas: a) los estados centroamericanos están listos y deseosos de ayudar a Estados Unidos a instalar una visión multilateral, b) existen otros países latinoamericanos que están prestos a seguir la corriente, aunque a veces les cueste seguir el paso, c) para sobrevivir sin Estados Unidos, la OMC necesita una reestructuración, lo que significa aceptar la visión estadounidense, y d) los intereses en agricultura de los países desarrollados (a pesar de los acuerdos alcanzados en la

<sup>40</sup> La siguiente información sobre la reunión de Cancún me sirvió como base: “*The WTO Under Fire*” *The Economist*, 20 de septiembre de 2003, pp. 26-28.

Ronda de Uruguay) siguen vetando el comercio global, tal como lo hicieron durante la conferencia sobre comercio que tuvo lugar en Ginebra, en 1947.

Mientras el enfoque de las políticas de liberalismo competitivo espera que le den luz verde, el TLCCA-EU está más o menos asegurado para diciembre de 2003. Asimismo, se espera que sea puesto en marcha en diciembre de 2004 y que éste acelere la reunión del ALCA en 2005. En otras latitudes, los miembros del ASEAN, durante la Cumbre de Octubre, también siguieron el camino del TLC, diez años después de propuesto el AFTA (zona de libre comercio de la ASEAN). Así, despejaron el camino y ayudaron a que la APC construyera su propio tratado de libre comercio, programado para el año 2010, que se ocupará de los países subdesarrollados y, en 2020, incluirá a los demás. Poco a poco, las piezas del rompecabezas de las políticas estadounidenses están encontrando su lugar, incluso con más rapidez que tras la segunda guerra mundial, cuando tuvieron que pasar más de cuarenta años para que el GATT se liberalizara lo suficiente.

## Conclusiones e implicaciones

Antes de sacar cualquier conclusión o proyectar las implicaciones, sería útil revisar las muchas ventajas y desventajas que el TLCCA representa tanto para Estados Unidos como para los países centroamericanos:

¿Qué importancia tiene el TLCCA para Estados Unidos? Podemos citar al menos cinco razones. En primer lugar, al vincular la exitosa integración económica norteamericana (gracias a la cual Canadá y México se convirtieron, respectivamente, en el primer y segundo socios comerciales de Estados Unidos) con América del Sur, el TLCCA ejerce presión para que Brasil acelere su integración en el ALCA. Tal como demuestran Feinberg y otros analistas, Brasil es el miembro más recalcitrante del ALCA, además de negarse a aceptar las propuestas estadounidenses a ciegas. En segundo lugar, el TLCCA facilita la constante transformación de varios de los países centroamericanos, y los aleja de su tortuoso pasado (por ejemplo, la insurgencia sandinista de Nicaragua, con sus efectos tipo *spillover*, o la sangrienta represión de los indígenas en Guatemala). En este respecto, un orden económico liberal es comprendido como un catalizador, o bien, como un compañero de la democratización. En tercer lugar, hay una razón que postula que el desarrollo económico inherente al TLCCA aumentaría considerablemente el poder adquisitivo de los ciudadanos de Centroamérica. Asimismo, agrandaría la clase media y, con ello, lograría que las exportaciones de Estados Unidos repuntaran en un momento en que el déficit comercial está llegando a proporciones irreversibles. En cuarto lugar, se cree que a través

del desarrollo económico y la expansión del comercio, las campañas contra el narcotráfico tendrían mejores resultados, ya que sería más fácil controlar las rutas por donde circula la cocaína colombiana. Finalmente, la postura de Estados Unidos en las negociaciones de comercio multilateral, en especial las de la OMC, se vería fortalecida una vez lograda la configuración de una red de tratados de libre comercio que agrupe al hemisferio tras Estados Unidos. Lo anterior estabilizaría los mercados globales, ya que este país sigue siendo el mercado más grande para la exportación.

¿Cuáles son los inconvenientes? En primer lugar, los miembros del TLCAN se sentirían mucho menos especiales que diez años antes de los atentados del 11 de septiembre. Además, Estados Unidos no sería tan benevolente como antes, cuando se tratara de relaciones bilaterales. De los dos socios comerciales de Estados Unidos en el TLCAN, Canadá está en una mejor postura que México, ya que cuenta con enfoques paralelos en cuanto a sus políticas con otros países latinoamericanos. En contraste, el desdén de México hacia sus vecinos del sur ha hecho del TLCCA y el ALCA un trago amargo. En segundo lugar, a menos que se solucionen algunos de los problemas más decisivos en temas sociales, ambientales e indígenas, Estados Unidos puede seguir ganando la desaprobación popular en los países centroamericanos, lo que significaría nuevas e inesperadas amenazas para este país. En tercer lugar, los colorarios más obvios de la liberalización, como la reforma de los derechos humanos, son más proclives a ser echados al traste, ya que presionarían a Estados Unidos para aplicar esta escurridiza resolución. En cuarto lugar, cabría hacer notar que, dado que la base de arquitectura general se cimienta en estructuras preexistentes (acuerdos de libre comercio), cualquier falla generaría un efecto en espiral que derrumbaría esta construcción multilateral a causa de un colapso más acelerado que los experimentados por el GATT y la OMC. En quinto lugar, los europeos, al haberse convertido en un blanco implícito tras los atentados del 11 de septiembre, unieron fuerzas en torno a la causa estadounidense mucho más rápido que cualquier otra parte del mundo. Estados Unidos, por su parte, podría estar desarrollando una serie de políticas que cambiarían su postura de forma impredecible, lo que reduciría su reputación en el ámbito mundial. Después de todo, no hay ningún elemento de esta arquitectura que se dirija a la parte del mundo que disfruta de la relación de comercio más estable y sustancial, el nexo trasatlántico entre Estados Unidos y Europa. Finalmente, la ausencia de liberalización agrícola haría de esta nueva arquitectura un castillo de naipes, proclive a colapsar; sin embargo, de lograrse dicha liberalización, los agricultores de los países menos desarrollados no tendrían más alternativa que diversificar su producción, y tal vez el empleo, lo que generaría una mayor volatilidad.

¿Por qué el TLCCA-EU es importante para los países centroamericanos? Primero, porque no sólo les ayuda a construir un frente común, sino también les otorga una

plataforma más sólida para hacerlo conjuntamente con Estados Unidos. Segundo, el TLCCA–EU también sustituye decenios de represión y guerras civiles con un espíritu más colaborador, esto es más cierto dentro de los países que entre ellos. Sin el apoyo local, sería muy difícil que los acuerdos con el extranjero perduraran o se tradujeran en beneficios. Tercero, el TLCCA propone un marco de trabajo que incluye más comercio e inversiones, ambos factores trascendentales, tanto para la generación de empleos y crecimiento local, como para la solución del problema migratorio desde la raíz. Finalmente, este acuerdo de libre comercio sitúa a los países centroamericanos dentro del escenario global, lo que significa mayor grado de respeto para las negociaciones, así como beneficios tipo *spillover* para las inversiones y las condiciones en que se comercia con otras regiones del mundo.

Sin embargo, también existen peligros insospechados. En primer lugar, ante la ausencia de un acuerdo adyacente, los estados centroamericanos pueden presenciar el lento desvanecimiento de uno de los confines ecológicos más puros del planeta, en especial si las empresas importan especies foráneas de árboles con propósitos comerciales. En segundo lugar, los trabajadores de la agricultura y la maquila se sentirán dislocados o explotados una vez insertos en redes de producción transnacionales, lo que a largo plazo se traduciría en un descontento social más agudo que el actual. En tercer lugar, las culturas indígenas se enfrentarían a la amenaza más grande de los últimos quinientos años, cuando ocurrió su primer encuentro con las culturas europeas. Finalmente, para lograr que esta arquitectura se expanda por toda América Central, los estados necesitarán cada vez más de líderes autoritarios, cuya aparición se intensificará debido a las desventajas antes mencionadas.

Con un telón de fondo de tales características, el destino de la liberalización competitiva no debería ser establecido mediante relaciones entre los estados, sino mediante las políticas del Congreso de Estados Unidos. Entre los rasgos más delatores de este paradigma, podemos identificar los siguientes: a) el papel esencial que tienen los intereses agrícolas de Estados Unidos para las políticas de comercio, b) los malabares que se hacen para que estos intereses se conviertan en necesidad, c) las voces sociales y ciudadanas que, sin importar cuán fuertemente se alcen, son hechas a un lado cuando se negocian estrategias de intercambios clandestinos, cuando las conferencias se llevan a cabo en locaciones remotas, o cuando se refuerzan las preferencias estadounidenses por medio de la promoción institucional de metas multilaterales o internacionales paralelas a las de Estados Unidos, d) la desigualdad en las reglas del juego, que suelen favorecer a Estados Unidos, y e) el diseño de una democratización que se ajusta a las necesidades de la liberalización, en vez de que la liberalización se ajuste a la democratización.

Las implicaciones tienen un alcance extenso: a) no sólo el análisis de ratificación de dos niveles, propuesto por Robert Putnam, se está disolviendo, sino que también

está sucediendo lo mismo con las dinámicas estadounidenses de nivel II y los resultados que determinan la dirección de las políticas de otros países en el mundo, b) el acelerado ritmo de los acuerdos privados de comercio, que reduce la presente estructura la OMC a una institución sin sentido, refleja los síntomas del malestar democrático, y c) la lenta, constante e inevitable dolarización del hemisferio económico, ya que el dinero sigue a las concentraciones de comercio e inversiones.

Siguiendo los pasos de Henry Luce, quien bautizó al siglo XX como “el siglo americano”, el siglo XXI podría llamarse “el siglo americanizado”. Éste ha sido un siglo en el que se han calcado los valores estadounidenses del mercado y Estados Unidos ha tenido mucho que ver para que así sea!

### Apéndice 1. Perfil de los miembros del TLCCA-EU

Aspectos	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Estados Unidos
1. Bajo la línea de pobreza (% de gente)		48.3 (1992)		50 (1992)	50.3 (1993)	X
2. Índice GINI	47 (1976)	49.9 (1995)	59.6 (1989)	53.7 (1996)	50.3 (1993)	40.1(1994)
3. PNB: (a) % de crecimiento (1997-1998)	4.7	3.6	4.8	3.9	NA	3.7
b) Rango global	85	81	72	117	NA	1
4. PNB <i>per capita</i> : (a) % de crecimiento (1997-98)	3.1	1.4	2.1	1.0	NA	2.8
(b)Rango global	93	107	115	151	NA	10
5. (a) Promedio anual del crecimiento del PIB 1980-1990	3.0	0.2	0.8	2.7	-2.0	3.0
(b) 1990-1998	3.7	5.3	4.2	3.6	4.1	2.9

### Apéndice 1. Perfil de los miembros del TLCCA-EU

Aspectos	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Estados Unidos
6. Distribución del ingreso:						
(a) alto 20%	51.8	54.4	63.0	58.0	55.2	45.2
(b) bajo 20%	4.0	3.7	2.1	3.4	4.2	4.8
(c) medio 60%	44.2	41.9	34.9	38.5	40.6	50.0
7. Población urbana (en %, 1998)	51	46	40	46	64	7
8. Analfabetismo en adultos:						
(a) Hombres	5	20	26	29	37	X
(b) Mujeres	5	26	41	30	37	X
9. Ahorro en % del PIB (1998)	24	5	7	25	3	16

Traducción: Katia Martí

recibido en noviembre de 2003  
aceptado en noviembre de 2003