

Frank Garbers

Apertura comercial y exclusión social. El impacto del Tratado de Libre Comercio entre los EE.UU. y Centroamérica en la economía campesina

En junio de 2004 se reunieron los representantes de cinco países centroamericanos (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica) y los EE.UU. para firmar el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los EE.UU. Posteriormente la República Dominicana se integró al tratado después de una breve ronda de negociación formando la configuración final del tratado (TLC RD-CAUSA). Estas firmas pusieron fin a un proceso de negociación complicado, conflictivo y polémico. Mientras que la primera ronda de negociación arrancó en enero 2003 sin provocar mucha reacción, la parte final del proceso llamó la atención pública y de los medios de comunicación. Sin embargo, el creciente interés público en el transcurso del año 2003 nunca fue respaldado por una transparencia en las negociaciones e información sustantiva acerca del avance.

La apertura de los mercados en el sector agrícola fue uno de los puntos que suscitó mayor controversia en las negociaciones del TLC RD-CAUSA, por un lado por la alta sensibilidad que tiene la producción agrícola para los países centroamericanos y, por otro lado, por la “amenaza desleal” que representa la producción agrícola de los EE.UU., altamente subsidiada y con una estructura productiva inalcanzable para Centroamérica. Ante estas condiciones, se esperaba un trato especial o dife-

renciado a favor de Centroamérica, sin embargo lo anterior nunca ocurrió. Por el contrario, se negoció “entre iguales” de acuerdo a una dinámica según la cual, se lograban concesiones a cambio “de algo”, es decir, cada logro centroamericano en cuanto a una protección gradual de la producción nacional estuvo acompañado por una pérdida en otro aspecto de la negociación. Esta situación se agravó por los conflictos entre los países centroamericanos que contribuyeron a que los EE.UU. hayan podido articular sus intereses plenamente en el tratado.

Uno de los elementos más criticados es que los países centroamericanos no lograron establecer acuerdos con los EE.UU. sobre una eliminación amplia de los subsidios de éste último. El Tratado define solamente el objetivo compartido entre los firmantes de una eliminación multilateral para subsidios a la exportación en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Esto significa, en la práctica, que en el corto y mediano plazo los agricultores centroamericanos competirán con clara desventaja, tanto en el mercado local, como en los mercados de exportación, con productos agrícolas como el maíz, arroz, sorgo y productos lácteos, altamente subsidiados por el Gobierno de los Estados Unidos. Cabe señalar en este contexto, que los países parte del TLC RD-CAUSA acordaron no aumentar los subsidios existentes. Esto vuelve a inclinar la balanza en contra de los países centroamericanos ya que “congela” una situación de desequilibrio para ellos, no pudiendo aumentar o introducir subsidios agrícolas en el futuro a pesar de que en los EE.UU. se sigan manteniendo tan elevados como los de hoy en día.

Otra característica clave de las negociaciones fue la falta de una estrategia coherente, basada en un concepto o plan de desarrollo nacional y centroamericano.

Las rondas de negociación se realizaron en un ambiente de hermetismo, con poca o ninguna información y participación de la población afectada. De esta manera el sector campesino no ha tenido oportunidad alguna de defender sus intereses en las negociaciones. Esto provocó que los equipos negociadores centroamericanos desarrollaran sus estrategias de negociación en base a criterios ideológicos, económicos y “técnicos”, dando poca importancia a las efectivas implicaciones sociales del TLC RD-CAUSA. Aunque los resultados de la negociación varían de país a país, en la lógica de un tratado universal, ningún producto quedó excluido del TLC RD-CAUSA. En Guatemala, del total de las fracciones arancelarias el 81% están libres desde el primer día en que entra en vigencia el TLC RD-CAUSA. De los productos agrícolas más del 50% tendrán acceso libre inmediato. Los demás productos cuentan con uno o más de los mecanismos de protección.

Ante semejantes procedimientos y resultados no sorprende que la fase de ratificación del Tratado por los parlamentos nacionales, en la cual nos encontramos actualmente, esté siendo tensa y a menudo violenta. Hasta la fecha El Salvador, Honduras y Guatemala aprobaron el Tratado sin mayor discusión parlamentaria mientras que los gobiernos han puesto en marcha una maquinaria propagandística que no logra aterrizar desde un nivel ideológico a los beneficios concretos del Tratado. En diferentes formas se repite siempre el mismo mensaje: “El Tratado es una oportunidad que hay que aprovechar para lograr el desarrollo y crecimiento” y “es una herramienta que hay que saber utilizar para generar empleo”. Sin embargo, mas allá de las afirmaciones acerca de que el Tratado es bueno porque el libre comercio provoca crecimiento, los defensores de la apertura comercial pocas veces han podi-

do presentar estimaciones fundamentadas acerca del crecimiento del intercambio comercial por los efectos del Tratado de Libre Comercio, mucho menos en cuanto a la generación de empleo y reducción de la pobreza.

Por el otro lado contamos con la experiencia de México en el NAFTA, que ha contribuido a la elaboración de numerosos análisis por parte de organizaciones sociales, académicas e incluso de organismos como el PNUD y el BID, que arrojan datos preocupantes sobre las posibles consecuencias del TLC RD-CAUSA. Derivadas de estos análisis han surgido posiciones que van desde el rechazo total del Tratado, hasta propuestas para un tratado diferente, careciendo ambas de mayor incidencia en la dirección que ha tomado el Tratado.

Tampoco sorprende que Guatemala sea el país centroamericano cuyos movimientos sociales hayan planteado la mayor resistencia en las calles. Es el país de Centroamérica con más población viviendo en las áreas rurales, con una agricultura tradicional muy importante y amenazada, y con una población indígena y campesina para la cual la agricultura no representa simplemente una actividad económica, sino que es parte inherente de su cultura. Es por eso que, para profundizar aspectos del impacto de TLC RD-CAUSA en la economía campesina, el ejemplo de Guatemala nos parece el más adecuado.¹

¹ Los elementos señalados a continuación se basan en la publicación de la CONGCOOP, “La economía campesina en el contexto de la apertura comercial en Guatemala: Una aproximación después de la firma del TLC RD-CAUSA”, elaborado por Frank Garbers y Susana Gauster, Guatemala 2004, <www.congcoop.org y www.ca-asies.org/docs/ESTUDIOTLCLDR-CAUSAFINAL.doc>.

La vulnerabilidad de la economía campesina en Guatemala ante el TLC

El TLC RD-CAUSA impactará mayormente en la población indígena y campesina que, en muchos sentidos, representa uno de los sectores más vulnerables de la sociedad guatemalteca. Existen tres condiciones básicas que caracterizan al campesinado guatemalteco en lo general: La pobreza, la inseguridad alimentaria y la falta de acceso a la tierra. Como muestran datos del Informe de Desarrollo Humano 2002, más del 75% de la población rural es pobre, alrededor del 23% vive en extrema pobreza y en el año 2000 casi el 50% de la población rural se encontraba en situación de desnutrición. En cuanto a la tenencia de la tierra, el nuevo censo agropecuario revela que en el año 2003, el 93% de las fincas de menos de 7 hectáreas abarcaban el 21.8% de la tierra, mientras que el 1.9% de las fincas mayores a 45 hectáreas ocupaban el 56.6% de la superficie. Son datos muy similares al año 1979, lo cual demuestra que no ha habido avances en este tema. El censo agropecuario de 2003 registra un total de 822,188 productores con un promedio de 9,14 hectáreas. El índice Gini sobre la concentración de la tenencia de la tierra llega a 0.84.

Tradicionalmente el sector agropecuario desempeña una actividad clave en el conjunto de la economía guatemalteca y, en 2003, con un 23,24% generó poco menos de la cuarta parte del Producto Interno Bruto (PIB). Aun así, es necesario recalcar que en las últimas tres décadas se ha podido observar una tendencia a la reducción de su participación porcentual dentro del total de la economía. Los cambios en el comportamiento de la economía han tenido fuertes repercusiones en los mercados laborales. La dinámica más importante ha sido la reducción relativa de las labores agrícolas y un importante aumento de la población

económicamente activa (PEA) en el sector comercio, caracterizado en gran medida por su informalidad. En 1989, casi el 50% de los empleos correspondían a la agricultura, mientras que para el año 2000, esta proporción se había reducido a un 39%. Sin embargo, en cifras absolutas la PEA rural ha crecido durante la década de los 90 entre 3,2% y 3,4% por año, llegando a más de 2 millones de personas laborando en las áreas rurales del país en el año 2000. Con este dato Guatemala presenta el mayor número de personas empleadas en el sector primario de la economía de la región, presentando también la tasa de crecimiento más grande.

A la vista de los datos es posible afirmar que, a pesar de las dinámicas señaladas, la contribución de la agricultura en la generación de empleo sigue siendo sustancial, sobre todo desde la agricultura de subsistencia. El PNUD calcula que en el año 1998 el 27% de población económicamente activa estuvo laborando en la agricultura de subsistencia, mientras que la agricultura moderna cubría solamente un 12%. El sector más fuerte era el informal, con un 38%. Es decir, el sector informal y la agricultura generaron casi el 80% del empleo en el país.

La producción de granos básicos es clave para la agricultura de subsistencia y de esa manera forma el núcleo productivo de la economía campesina. La crisis en cuanto a la generación de empleo en las áreas rurales del país en parte es producto de los daños sustanciales que la producción de granos básicos ha sufrido en el contexto de la apertura comercial en los años 90. Según la Coordinadora Nacional de Agricultores de Granos Básicos (CONAGRAB), en el año 1992 se cultivaron 1.048.280 hectáreas de granos básicos, hasta el año 2001 esta cantidad se redujo en más de la cuarta parte a 770.000 hectáreas. Anualmente se pierde una

extensión de 35.000 hectáreas y se dejan de generar 240.000 jornales. Es decir, aún sin TLC RD-CAUSA la apertura comercial ha aumentado la presión que existe sobre la economía campesina, provocando características de crisis generalizada en combinación con otros factores, como la crisis del café que ha afectado al país en los últimos años.

Estando en esta situación, el impacto más directo para la economía campesina que ejercerá el TLC RD-CAUSA será a través de la liberalización del acceso a los mercados guatemaltecos. La pregunta clave es ¿cómo afectará la importación de productos agrícolas desde los EE.UU. la comercialización y producción de productos agrícolas guatemaltecos?

Para acercarse a una respuesta, la Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP) realizó un cálculo sobre los 27 productos más importantes en cuanto a la generación de empleo para la economía campesina, analizando su comportamiento en un escenario TLC RD-CAUSA. Según la CONGCOOP, en el peor de los casos se llegaría a una pérdida de empleo de casi 30%, calculado sobre la base del total de empleo generado por los productos analizados en el año 2002, de casi 120 millones de jornales. En el escenario más optimista se perdería todavía alrededor del 10% de los jornales y en el más realista, se llegaría casi a un 19% de empleo perdido. En términos de empleo permanente, esto significa que con el impacto del TLC RD-CAUSA habría entre 40 y 125 mil personas menos empleadas en el sector agrícola en comparación con un escenario sin TLC RD-CAUSA.

En una primera aproximación, los mencionados cambios en la economía campesina provocados por el TLC RD-CAUSA no parecen ser tan bruscos. Sin embargo, si se calcula la pérdida de ingresos relacionada con la pérdida de empleo,

la amenaza toma una nueva dimensión. Calculado sobre la base del salario mínimo actual para actividades laborales en el campo de 31,9 quetzales, al final de la fase de transición del TLC RD-CAUSA se dejarán de generar –en el mejor de los escenarios– la cantidad de 366 millones de quetzales anualmente. Según los escenarios construidos esta cifra podría aumentar hasta los 1.115 millones de quetzales, que se dejarían de generar en la economía campesina después de 18 años. No cabe duda de que estos datos son alarmantes para una población campesina que en gran medida vive por debajo del umbral de la pobreza o pobreza extrema.

Además es importante señalar que esta tendencia provocada por el TLC RD-CAUSA se sumaría a una crisis que ya desde varios años está caracterizando la producción tradicional de agro-exportación. Los cultivos de café y de cardamomo han mostrado su alta vulnerabilidad en cuanto a los cambios en el mercado internacional. La profundización del debilitamiento de las dos columnas vertebrales de la economía campesina –granos básicos y producción tradicional de agro-exportación– podría culminar en una crisis generalizada de incalculables efectos.

Los productos no-tradicionales: ¿una esperanza?

El supuesto estratégico del TLC RD-CAUSA apunta hacia una compensación –por lo menos parcial– de las pérdidas en la agricultura tradicional por la producción no-tradicional. Con esto se relaciona la “modernización” de la agricultura con la reducción de la pobreza.

Existen estudios sobre el altiplano central de Guatemala que revelan de hecho que el cultivo de productos no-tradicionales (sobre todo hortalizas) ha sido

una contribución clave para incrementar los ingresos de productores campesinos, haciendo más eficiente el rendimiento de las pequeñas extensiones de tierra que cultivan. Sin embargo, los mismos estudios señalan los obstáculos que limitan el desarrollo de este tipo de agricultura: la falta de créditos para la producción y formas de asegurar la misma, la degradación de la tierra, pérdida de cultivos, la comercialización individual de los productos a través de intermediarios regionales y la falta de buenas prácticas agrícolas, con el consecuente rechazo del producto en la comercialización a los países del norte por una alta contaminación.

Los compromisos del TLC RD-CAUSA en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias fundamentan el cumplimiento que los EE.UU. exigen en cuanto a normas sobre la calidad de los productos que pueden ingresar al país, con el fin de proteger la salud y la seguridad del consumidor estadounidense. Para gran parte de los productos, los EE.UU. piden pruebas de laboratorio, etiquetado, certificación o evaluación de conformidad, etc. No cabe duda que estas normas difícilmente pueden ser cumplidas por los pequeños productores guatemaltecos en las condiciones estructurales imperantes en el agro. Para otros actores, que cuentan con suficiente capital y conocimiento, estos obstáculos seguramente no son insuperables. Aunque en Guatemala la economía campesina todavía tiene una contribución importante en la producción de cultivos no-tradicionales, los datos a nivel centroamericano indican que los principales beneficiarios de las exportaciones de productos no-tradicionales son las grandes compañías, transnacionales o nacionales. Para ellas será indudablemente más fácil superar los obstáculos señalados y aprovechar de esta manera el potencial que podría desarrollar la agricultura no-tradicional.

Otra problemática clave para los pequeños productores es la distribución de las ganancias a lo largo de la cadena de comercialización. En 1994 los consumidores de los EE.UU. pagaban un promedio de 3,99 US\$ por libra de Arveja China, los pequeños productores guatemaltecos solamente recibieron 0,18 US\$, es decir menos del 5% del precio final.

También genera muchas dudas la afirmación de que el TLC RD-CAFTA vaya a aumentar el acceso a los mercados estadounidenses. Hay que tomar en cuenta que Guatemala, como los demás países firmantes del TLC RD-CAUSA, es parte del Sistema General de Preferencias (SGP) y de la Iniciativa de la Cuenca de Caribe (ICC). En ambos mecanismos comerciales los EE.UU. ya han venido otorgando un trato preferencial al ingreso de productos provenientes de los países centroamericanos y caribeños. En el caso de los productos de exportación relevantes para la economía campesina, esto significa que prácticamente todos ya entran libres de arancel a los EE.UU. De esta manera la mayor parte de los productos agrícolas para la exportación no tendrán ningún beneficio directo adicional por el TLC RD-CAUSA en comparación con la situación actual. La ventaja del TLC RD-CAUSA consiste más bien en la transformación de una concesión unilateral por parte de los EE.UU. en un tratado multilateral con seguridad jurídica.

Resumiendo, se puede resaltar que con el tratado se consolidará un status quo, pero resulta cuestionable que los productos agrícolas no-tradicionales realmente vayan a representar una gran esperanza de desarrollo dentro de un escenario con TLC RD-CAUSA. Aún más cuestionable es la hipótesis de que la población campesina podrá aprovechar de manera significativa el posible potencial de desarrollo económico relacionado con el cultivo no-tradicional.

La economía campesina: ¿un modelo caducado?

De acuerdo al análisis que se ha presentado parece muy probable que la economía campesina sea altamente afectada por la entrada en vigencia del TLC RD-CAUSA. Los efectos negativos se acumularán paulatinamente durante el periodo relativamente largo de los 18 años de “transición” contemplado en el Tratado. Pero aún contando con esos 18 años es fundamental preguntarse; ¿transición hacia dónde? Independientemente del nivel que alcance el impacto negativo del TLC RD-CAUSA sobre la economía campesina, parece evidente que el Tratado define la misma como un modelo de producción no adecuado para el “libre comercio” y, por ende, caducado. Señalamos también que la alternativa de la producción agrícola no-tradicional tiene un potencial, pero el mismo difícilmente puede ser aprovechado por pequeños productores, por lo menos en el grado necesario para nivelar los efectos negativos del Tratado. La otra alternativa que plantea el TLC RD-CAUSA para los “expulsados” de la agricultura tradicional es la maquila. Sin embargo, existen también grandes dudas sobre el potencial económico de esta “alternativa” en el futuro. Cabe señalar que los arreglos que el TLC RD-CAUSA establece en otros capítulos (inversión, medioambiente, laboral, derechos intelectuales) asimismo pueden impactar en la economía campesina, sea de forma directa o indirecta.

Percibiendo el TLC RD-CAUSA como un concepto de transformación en que la economía campesina no tiene potencial de desarrollo, ni lugar, resulta que el Tratado representa mucho más que una amenaza económica para la población campesina. Desde este punto de vista, el Tratado conforma una amenaza real para la integridad social y cultural de la misma,

y no es la primera en la historia de este país. La población campesina forma parte de un sistema social, político y económico que históricamente se ha estructurado para explotarla en términos de trabajo y producción. Este hecho ha definido su posición en la sociedad y sus relaciones con otros actores sociales. Sin embargo el “ser campesino/a” no se define por una simple posición de clase en base de criterios puramente económicos.

Fundamentados en experiencias históricas, la población campesina, indígena y no indígena, ha desarrollado una serie de prácticas que le ha permitido no solamente sobrevivir en circunstancias difíciles, sino también la conformación de un estilo de vida, una forma de ver e interpretar el mundo, de identificarse con otros. En otras palabras, la población campesina en Guatemala y otras partes de Centroamérica goza de una cultura e identidad propia que en sí misma es diversa, pero comparte un conjunto de características y prácticas que la definen en comparación a otros grupos sociales.

La transformación que propone el TLC RD-CAUSA apunta hacia la desintegración social y cultural de esta población por considerar sus prácticas “no competitivas” en los mercados mundiales. Es así como el TLC RD-CAUSA se inserta en la tradición excluyente de la nación guatemalteca, contradiciendo los esfuerzos que se han hecho desde la firma de la paz para construir un Estado democrático e incluyente. Sin lugar a dudas, la exclusión económica y social que se derivaría del Tratado para la gran parte de guatemaltecos/as que representan la población campesina, tendría una cara visible en la “expulsión” de cientos de miles de personas a través de la migración hacia el norte.

Las alternativas “reales” a este escenario tienen que apuntar hacia una revalorización de la economía campesina. Una transformación económica, social y cultu-

ral necesaria ante la dinámica de la globalización debe desarrollarse en un ambiente social de protección, en el cual la misma población pueda conducir el proceso que le lleva hacia una verdadera transformación y no hacia su destrucción. Estas políticas públicas de revalorización de la economía campesina, deben contemplar inversiones en las áreas rurales en el marco de una política seria de desarrollo rural, mecanismos de acceso a la tierra que trasciendan el concepto del mercado de tierras, subsidios, créditos, asistencia técnica a la producción y comercialización justa, entre otros elementos.

Más allá de estas medidas concretas, debe crecer la conciencia de que el modelo económico de una población que forma más de la tercera parte de los habitantes de Guatemala no se puede dar por caducado por una simple definición económica. Más bien, se debe pensar en cómo el comercio internacional (y nacional) puede contribuir al desarrollo de la población campesina. Un elemento central en este contexto es la urgente necesidad de cambiar el esquema de comercio internacional actual, reconociendo las asimetrías entre los países industrializados y aquellos sometidos a procesos de empobrecimiento. Entendido de esta manera, el “comercio justo” internacional puede jugar una función clave dentro de una estrategia global de cooperación para el desarrollo. Como señalamos, el TLC RD-CAUSA –a pesar de toda retórica– profundiza la situación de pobreza y lleva al absurdo todos los retos de “combate” a la pobreza en la cual se inscribe la cooperación internacional en la actualidad.

Frank Garbers tiene un doctorado en Antropología Americana de la Universidad de Hamburgo y trabaja actualmente como asesor en políticas agrarias para la Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP) y para la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesi-

nas (CNO) en Guatemala. En esta función está involucrado en la construcción de propuestas políticas para el desarrollo rural y la reforma agraria. Además, ha acompañado el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, la República Dominicana y los EE.UU. trabajando en la realización de estudios acerca de los resultados y el impacto del Tratado en la agricultura campesina.

Andreas Steinhauf

Crisis política y descomposición del Estado. ¿Perú en declive hacia un “Estado fracasado”?

La crisis de estado en Perú adquiere características cada vez más amenazantes, impulsado particularmente por la ineptitud que evidencia el gobierno actual. Los acontecimientos en la ciudad andina de Andahuaylas en la noche de año nuevo de 2005 dieron la vuelta al mundo: Antauro Humala, tristemente célebre ex-militar y supuestamente también posible candidato para las próximas elecciones presidenciales en el año 2006, tomó por asalto a mano armada un puesto de la Policía Nacional del Perú acompañado por 150 de sus seguidores para exigir, entre otras cosas, la dimisión del presidente Alejandro Toledo. La crisis política y gubernamental ha demostrado una vez más, esta vez con contundencia, el vacío de poder y el proceso de descomposición en el que se encuentra sumergido el Estado peruano. La situación actual es resultado de largos años de desgobierno y corrupción impune entre la elite política y empresarial. A ello se suma su evidente desinterés en asumir la responsabilidad que implica la función de liderazgo y conducción del Estado, manifestando así su absoluta incompeten-