



ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES

Guatemala

**POLÍTICA COMERCIAL,
DR-CAFTA Y ACUERDO
DE ASOCIACIÓN CON
LA UNION EUROPEA**



Konrad
Adenauer
Stiftung

Fundación Konrad Adenauer



Revista ASIES
No. 2 2009



ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES
Guatemala

POLÍTICA COMERCIAL, DR-CAFTA Y ACUERDO DE ASOCIACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA

Marcelo I. Coj Sam

 **Konrad
Adenauer
Stiftung**
Fundación Konrad Adenauer



Revista ASIES
No. 2 2009

Coj Sam, Marcelo I.

Política comercial, DR-CAFTA y Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. - -
Guatemala: ASIES, 2009.

109 p.: il. 21cm. (Revista ASIES no. 2, 2009)

ISBN: 978-99939-61-40-6

1. POLÍTICA COMERCIAL.- 2. NEGOCIACIONES COMERCIALES.- 3. TRATADO
DE LIBRE COMERCIO ENTRE ESTADOS UNIDOS, CENTROAMÉRICA
Y REPÚBLICA DOMINICANA.- 4. DR-CAFTA.- 5. ACUERDO DE ASOCIACIÓN
ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA.- 6. EXPORTACIONES.-
7. IMPORTACIONES.- 8. BALANZA COMERCIAL.- 9. TEXTILES.-
10. ESTADOS UNIDOS.- 11. REPÚBLICA DOMINICANA.- 12. AMÉRICA
CENTRAL.- 13. GUATEMALA.



EDITOR

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Apdo. Postal 1005-A

Tel: 2332-2002, 23347178/9, 23310814

Fax: 23602259

www.asies.org.gt

asies@asies.org.gt

Ciudad de Guatemala

Guatemala, C.A.

DIRECCIÓN

Irma Raquel Zelaya

Arnoldo Kuestermann

Carlos Escobar Armas

© 2009

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la
Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania

ÍNDICE

I.	Introducción	5
II.	Política comercial durante los últimos cinco años (2004-2008)	7
	1. Comportamiento de exportaciones, importaciones y déficit de balanza comercial	
	1.1. Exportaciones	
	1.2. Importaciones	17
	1.3. Balanza comercial	23
	2. Planes de gobierno en materia de política comercial	24
	3. Acciones adoptadas por el gobierno en materia de política comercial	29
	3.1. Política de apertura comercial	30
	3.2. Política de competitividad	36
III.	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA)	43
	1. Antecedentes	43
	2. Breve reseña de las negociaciones y la suscripción del Tratado	44
	3. Resultados de la negociación en materia comercial	50
	4. Comportamiento del comercio bilateral con Estados Unidos, previamente a la entrada en vigencia del DR-CAFTA	53
	4.1. Sectores beneficiados	58
	5. Comportamiento del comercio bilateral con Estados Unidos después de la entrada en vigencia del DR-CAFTA	61
	5.1. Sectores beneficiados	65
	5.2. Análisis de sectores importantes beneficiarios por el DR-CAFTA	68
	5.3. Exportaciones mediante el DR-CAFTA	74
	5.4. Balanza comercial	76

5.5. Efectos sobre la recaudación tributaria	77
IV. Acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea	79
1. Antecedentes	
1.1. Preámbulo de la negociación	80
2. Proceso de negociación	83
3. Análisis comparativo entre el DR-CAFTA y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea	92
3.1. Similitudes	
3.2. Diferencias	93
4. Panorama actual del comercio entre Guatemala y la Unión Europea	94
5. Expectativas en materia comercial del Acuerdo de Asociación	98
6. Ventajas y desventajas que representaría la suscripción o no suscripción del Acuerdo	100
V. Conclusiones	102
VI. Bibliografía	106

POLÍTICA COMERCIAL, DR-CAFTA Y ACUERDO DE ASOCIACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA

Marcelo I. Coj Sam*

Con la supervisión de los economistas
Carlos González Arévalo y Pedro Prado

I. Introducción

En los últimos cinco años, el proceso de globalización de los mercados de bienes, servicios y capitales se ha acentuado, generando mayor interdependencia entre países y regiones. Ello obliga, en especial, a los países pequeños como Guatemala a elevar su competitividad para lograr una mejor inserción en el mercado mundial, y de esta forma conseguir un proceso sostenible de crecimiento y desarrollo económico. Sin embargo, dado que en un mundo más interconectado hay mayor sensibilidad a los choques externos, es necesario contar con estrategias que permitan aprovechar las ventajas que ofrece la globalización en general y los tratados de libre comercio en particular. En este orden de ideas, en la segunda parte del estudio se describe la evolución de las variables de la balanza comercial. Posteriormente, se analiza los planes de gobierno en materia de política comercial de la Gran Alianza Nacional (GANAN) y de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), con el propósito expreso de comparar dichos planes con las acciones gubernamentales implementadas en esta materia, y la salvedad que únicamente se analiza el primer año de gobierno de la administración de la UNE.

* Licenciado en Economía por la Universidad Rafael Landívar, 2009. Ha sido consultor en temas de tributación, transparencia fiscal y comercio exterior.

En efecto, Estados Unidos es la principal potencia económica del mundo, que aun en esta coyuntura de recesión económica constituye el mayor mercado mundial, y en el caso particular de Guatemala, continúa siendo el principal socio comercial. En ese contexto, Guatemala en conjunto con el resto de países del istmo¹ y República Dominicana suscribieron un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, conocido popularmente como DR-CAFTA (por sus siglas en inglés), con el fin de consolidar las preferencias comerciales otorgadas en acuerdos anteriores. Las implicaciones de este tratado en el área comercial se analizan en la tercera parte, la cual se divide en cuatro apartados: el primero de antecedentes, el segundo a manera de breve reseña del proceso de negociación y suscripción, el tercero describe el comercio de Guatemala con Estados Unidos antes de la firma del DR-CAFTA, y el cuarto da a conocer el comportamiento de los flujos comerciales después de la entrada en vigencia del Tratado, así como el impacto en la recaudación tributaria.

En la cuarta parte se describe el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea, se comparan los procesos de negociación realizados por Guatemala con Estados Unidos y la Unión Europea, y se analiza el panorama comercial y las perspectivas de Guatemala con respecto a la previsible firma de este Acuerdo.

Finalmente, conviene mencionar que este estudio fue realizado básicamente entre los meses de octubre y diciembre de 2008, con actualizaciones al mes de abril. Asimismo, que el estudio describe la evolución de los flujos comerciales con el mundo, Estados Unidos y la Unión Europea, así como indaga de manera somera sobre las causas del comportamiento de estas variables comerciales.

¹ El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

II. Política comercial durante los últimos cinco años (2004-2008)

1. Comportamiento de exportaciones, importaciones y déficit de balanza comercial

La balanza comercial en una acepción simple es la diferencia entre exportaciones e importaciones de bienes. En Guatemala, esta diferencia ha mostrado por decenios un balance negativo, ya que las importaciones normalmente han excedido el valor de las exportaciones.

Este apartado describe la evolución de los flujos comerciales hasta el año 2007, dado que la crisis económica mundial comenzó a impactar de forma importante la actividad económica nacional a partir de 2008², y por lo tanto su efecto sesgaría el comportamiento de las variables comerciales. Al momento de realizar esta investigación se carecían de cifras completas para el año 2008.

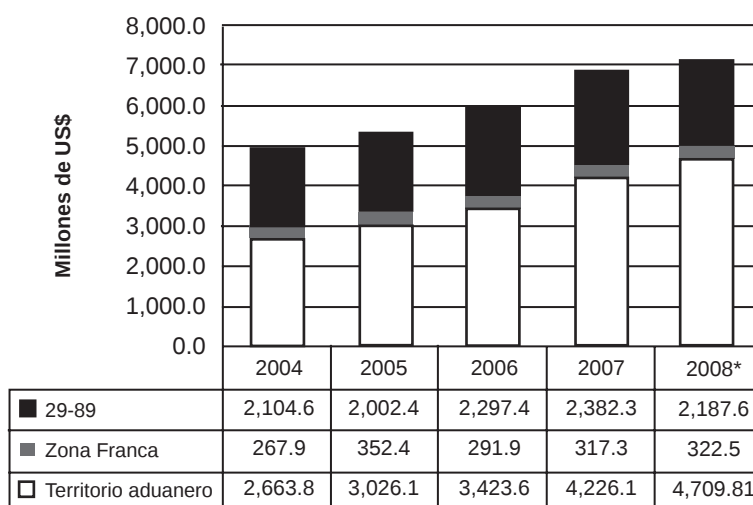
1.1. Exportaciones

Usualmente, las exportaciones de Guatemala se dividen en tradicionales y no tradicionales. Los productos tradicionales son el café, cardamomo, azúcar, banano y petróleo. En comparación, una diversidad de artículos es denominada como productos no tradicionales, de los cuales el rubro más importante es el vestuario, seguido de lejos por frutas y sus preparados, minerales (oro), productos alimenticios y químicos.

² Departamento de Investigaciones y Consultoría Económica (2009). *Evaluación anual de la actividad económica 2008 y perspectivas para 2009*. Guatemala. Disponible en: www.asies.org.gt

De 2004 a 2007 las exportaciones pasaron de US\$ 5,036.4 millones a US\$ 6,925.7 millones, cantidad que representa un crecimiento promedio anual de 11.7%. Aunque la actividad exportadora fue favorecida por el sobresaliente desempeño de la economía mundial en el período 2003-2007, impulsado en gran medida por el consumo de Estados Unidos -principal economía mundial y mayor socio comercial de Guatemala-, es menester decir que resultó perjudicada por la apreciación del tipo de cambio real³. Con respecto a la estructura de las exportaciones por régimen⁴, en 2004-2007 la participación del territorio aduanero fue de 56.8%; maquilas y zonas francas registraron un 37.9% y 5.3%, respectivamente.

Gráfica 1
Exportaciones por régimen, 2004-2007



Nota: *datos al mes de noviembre.

Fuente: elaboración propia, con datos del Banco de Guatemala.

³ En consecuencia las exportaciones guatemaltecas se han hecho cada vez más caras en los mercados internacionales, especialmente cuando se comparan con las exportaciones de otros países en vías de desarrollo.

⁴ Los regímenes de exportación existentes son: territorio aduanero; maquilas (con base en decreto 29-89); y zonas francas (con base en decreto 65-89).

El comportamiento de las exportaciones varía en función del régimen (ver cuadro 1), así las exportaciones provenientes de maquila tuvieron un crecimiento promedio anual de 7.2%, las de zonas francas un 10.9% y las del territorio aduanero obtuvieron 15.1%. Empero, el régimen de zonas francas mostró una variabilidad⁵ mayor en sus tasas de crecimiento que el resto de regímenes. Para el caso de maquilas 2005 fue un año de desempeño negativo. Estas variaciones fueron resultado de la brusca fluctuación de las exportaciones de artículos manufacturados que conforman alrededor de las dos terceras partes de ambos regímenes.

La evolución de las exportaciones en su conjunto, aunque irregular, mostró una tendencia positiva, con una tasa de crecimiento máxima de 15.2% en 2007 y una mínima de 6.8% en 2005.

Cuadro 1
Tasa de crecimiento de las exportaciones por régimen,
2004-2007

Régimen	2004	2005	2006	2007	Promedio Anual	Desviación estándar
Territorio aduanero	10.4%	13.6%	13.1%	23.4%	15.1%	6.4%
Zonas Francas	20.7%	31.5%	-17.2%	8.7%	10.9%	18.5%
Maquila	15.3%	-4.9%	14.7%	3.7%	7.2%	8.4%
Total exportaciones	12.9%	6.8%	11.7%	15.2%	11.7%	3.7%

Fuente: elaboración propia, con datos del Banco de Guatemala.

⁵ Es la fluctuación brusca de una variable en un horizonte temporal definido, en este caso se mide por la desviación estándar, que es la variación esperada con respecto al promedio.

La mejor trayectoria de las exportaciones del territorio aduanero se debió especialmente al dinamismo de los productos tradicionales, vía precios internacionales superiores (ver cuadro 2). Ello es congruente con el comportamiento procíclico de los precios de los commodities⁶. En contraste, el inferior desempeño de maquilas y zonas francas fue consecuencia primordialmente de la disminución de las exportaciones de vestuario, ocurrida a lo largo del cuatrienio.

Cuadro 2
Precios de los productos tradicionales de exportación,
2004-2009
En US\$, promedio anual, en quintales

Concepto	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Petróleo**	26.8	38.1	43.3	50.2	74.6	n.d
Azúcar	7.8	8.6	11.1	12.7	13.7	13.7
Banano	11.2	11.2	11.1	11.1	12.0	n.d
Café	76.8	104.1	111.4	115.6	128.9	118.3
Cardamomo	119.2	106.5	123.5	213.3	431.2	n.d

* Precio a futuro, entrega en julio 2009 en el mercado New York.

** Precio del barril.

Nota: Los precios resultan del cociente de las exportaciones del bien "x" expresadas en dólares entre el total de las cantidades exportadas.

Fuente: elaboración propia, con datos del Banco de Guatemala.

De acuerdo a la clasificación utilizada por el Banco de Guatemala, el rubro de las exportaciones con mayor crecimiento fue el identificado como Centroamérica⁷ (15.0%), seguido por pro-

⁶ De acuerdo con el Banco Mundial (2009), el auge de los precios de los productos básicos que comenzó en 2003 llegó a su fin en julio de 2008, a medida que la desaceleración de la actividad económica y las consecuencias de la crisis financiera provocaron enormes caídas en los precios de todos los productos básicos. Cabe mencionar que para 2009 se espera estabilidad en los precios de estos productos, ya que las caídas de importancia ocurrieron en el último semestre de 2008.

⁷ Exportaciones dirigidas a los países de América Central, compuestas en orden de importancia, por productos químicos y alimenticios; materiales de construcción; artículos plásticos; y hortalizas.

ductos tradicionales (14.3%)⁸ (ver cuadro 3, infra). Resalta el incremento del café (18.9%), como consecuencia de mejores precios internacionales más que de aumentos en el volumen exportado⁹. El azúcar tuvo un alza promedio de 15.1%, efecto de un incremento del volumen exportado y de un mayor precio internacional (ver cuadro 2, supra)¹⁰. Con respecto al banano, su incremento en el cuatrienio fue de 12.0%, debido a subidas en los precios internacionales causadas por la reducción de la oferta mundial¹¹. El cardamomo tuvo el segundo crecimiento más alto entre los productos tradicionales (18.0%), a pesar de que en 2005 este cultivo afrontó una reducción de su precio por acumulación de inventarios en los países del medio oriente. En el caso del petróleo, si bien es cierto que ha habido un alza casi continua de precios, la producción se ha estancado, provocando que este rubro posea la menor tasa de crecimiento de los productos tradicionales (9.9%).

La tasa de crecimiento de los productos no tradicionales en el período 2004-2007 (9.2%) fue menor al registrado por los productos tradicionales. Cabe señalar que los productos no tradicionales registraron en 2005 un decrecimiento de 2.3%, situación que revela la volatilidad de estos artículos. Por su parte, el sector de vestuario tuvo una leve contracción en el período de referencia¹², producto de la pérdida de competi-

⁸ En su conjunto éstos han intercalado años con tasas de crecimiento elevadas con años de tasas modestas (2.4% en 2004, 23.6% en 2005, 5.0% en 2006 y 26.2% en 2007). Para el año 2004 y 2006, estos bajos crecimientos son explicados más por caídas en el volumen exportado, que por bajas coyunturales en los precios.

⁹ Influyeron tres hechos: 1. reducción de la oferta mundial, derivada de bajas de producción en Brasil y Vietnam; 2. redefinición de los cafetaleros nacionales en las calidades del café acorde a la región productora, por un mejor posicionamiento de mercado; y 3. aumento de la demanda por parte de China.

¹⁰ El aumento del precio del azúcar en el período analizado fue provocado en parte por la reducción de la oferta brasileña, debido a que este país destinó parte de su cosecha a la producción de etanol.

¹¹ Consecuencia de que las plantaciones de Filipinas y Malasia han sido atacadas por una enfermedad denominada "mal de Panamá".

¹² Ésta no se registró siquiera durante el bienio 2000-2001 (de desaceleración económica estadounidense).

tividad de este sector a raíz de aumentos en el precio de la energía eléctrica y los combustibles, además de la renovada competencia de productores asiáticos¹³; esta última, en parte como efecto la liberación del comercio mundial de textiles tras del fin del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV)¹⁴. En claro contraste el sector minero tuvo un incremento de 305.1%, efecto de las explotaciones de oro en el departamento de San Marcos. Otros sectores con crecimientos significativos fueron el de frutas y sus preparados y productos alimenticios.

Es importante enfatizar que a raíz de la pérdida de competitividad del sector vestuario, y sin importar los beneficios del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (DR-CAFTA¹⁵, por sus siglas en inglés), se vislumbra un decrecimiento de la importancia de tal sector, con efectos negativos por la cantidad de empleos que se pueden perder¹⁶.

En lo atinente a composición de las exportaciones (ver cuadro 3), los productos no tradicionales representaron en el cuatrienio 2004-2007 el 50.7%, destacó por su importancia el sec-

¹³ La tendencia de crecimiento del sector vestuario era ascendente hasta 2004, a partir de ahí comenzó a registrar tasas de crecimiento negativas en 2005 (-9.3%) y 2007 (-11.4%), en 2006 presentó una leve, aunque insuficiente recuperación (2.3%); lo anterior significa que, teniendo en cuenta la inflación, de 2005 en adelante este sector ha sufrido una contracción sostenida. En contraposición, el sector de tejidos, hilos e hilazas tuvo un crecimiento promedio en el período 2004-2007 de 22.0%, debido al aumento de la demanda de estos materiales por maquilas de países del área, principalmente Nicaragua; este sector no se analizó debido a su poca significancia (representó el 2.1% de las exportaciones de 2007).

¹⁴ Establecido en 1995, en sustitución al Acuerdo Multifibras que databa de 1974; un instrumento transitorio cuyo fin fue regular el comercio global de productos textiles y de confecciones. Bajo este acuerdo las cuotas de importación de los países avanzados fueron eliminadas en cuatro etapas durante un período de diez años que culminó el 31 de diciembre de 2004.

¹⁵ Acrónimo en inglés de *Dominican Republic-Central American Free Trade Agreement*.

¹⁶ Según cifras de la Industria de Vestuario y Textiles (VESTEX), de un máximo de 113, 200 empleos generados por este sector en 2004, se ha caído a 66,900 a junio 2008.

Cuadro 3
Valor (FOB) de las exportaciones por producto, 2004-2007
En millones de US\$

Rubros	2004	2005	2006	2007	2008*	Estructura promedio (2004-2007)	Tasa de crecimiento promedio (2004-2007)
Total	5,036.4	5,380.8	6,012.8	6,925.7	7,219.9	100.0%	11.7%
Productos tradicionales	996.6	1,232.2	1,294.2	1,633.0	1,883.1	22.1%	14.3%
Azúcar	188.0	236.6	298.6	358.1	369.0	4.6%	15.1%
Banano	228.2	236.2	215.5	311.1	303.5	4.2%	12.0%
Café	327.8	464.0	463.6	577.5	626.9	7.8%	18.9%
Cardamomo	73.8	70.4	83.4	137.2	166.3	1.6%	18.0%
Petróleo	178.7	225.1	233.2	249.1	367.3	3.8%	9.9%
Centroamérica	1,292.8	1,465.4	1,644.2	1,961.1	2,189.8	27.2%	15.0%
Productos no tradicionales	2,747.0	2,683.2	3,074.4	3,331.6	3,197.0	50.7%	9.2%
Artículos de vestuario	1,636.2	1,483.9	1,517.4	1,343.9	1,119.4	25.6%	-0.2%
Frutas y sus preparados	126.4	158.3	193.5	282.1	263.9	3.3%	23.7%
Minerales	5.2	14.6	125.8	211.9	241.1	1.5%	305.1%
Productos alimenticios	125.6	131.4	170.3	234.7	279.2	2.8%	19.3%
Productos químicos	164.5	180.0	190.4	206.6	259.7	3.2%	9.1%
Otros productos	689.0	715.0	877.1	1,052.5	1,033.9	14.3%	16.3%

Nota: *datos al mes de noviembre.

Fuente: elaboración propia, con datos del Banco de Guatemala.

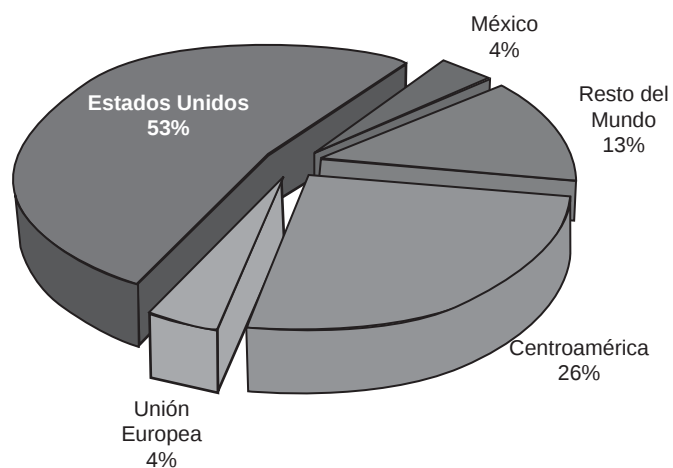
tor de vestuario, seguido de lejos por frutas y preparados y productos químicos. Luego siguieron las exportaciones a Centroamérica con 27.2%. En último lugar quedaron los productos tradicionales con 22.1% del total; dentro de éstos el producto más notable fue el café, seguido del azúcar y el banano.

En el período de referencia, Estados Unidos ha mantenido su secular posición de mayor mercado de exportación (47.3%). El segundo lugar correspondió a Centroamérica (27.2%), el tercero a México (5.3%) y el cuarto a la Unión Europea (4.7%). Dentro del resto del mundo, la participación más significativa correspondió a Panamá (1.9%), seguidos de Canadá y Japón, ambos con 1.8%.

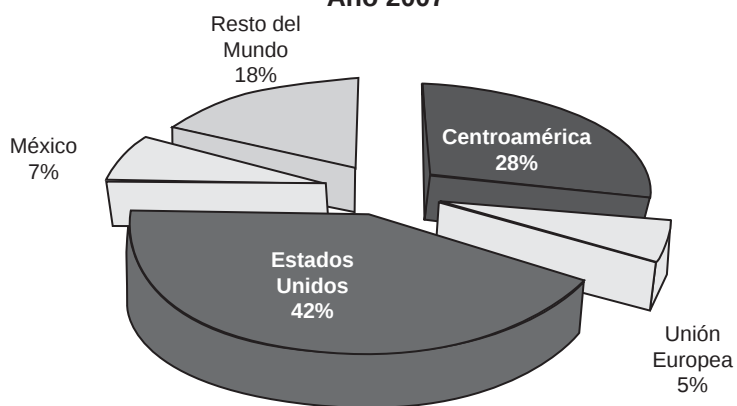
No obstante, la participación de los socios comerciales ha cambiado, así Estados Unidos que había absorbido el 53% de las exportaciones en 2004 pasó a 43% en 2007. En cambio, Centroamérica ha visto aumentada su aportación de un 26% en 2004 a un 28% en 2007. Similar situación ha acontecido con el resto del mundo, que ha pasado de 13% a 17% en los años analizados. Por su parte, México y la Unión Europea también han aumentado su proporción de 4% para ambos en 2004, a 7% y 5% en 2007, respectivamente. Ello es indicio de diversificación de mercados, así como de una leve profundización de la integración comercial del área centroamericana.¹⁷

¹⁷ Otra forma de ver los cambios en la participación de los socios comerciales, es analizando las tasas de crecimiento promedio anual de las exportaciones; así el incremento más significativo se registró en aquellas que van hacia México (33.0%), seguidas de las destinadas a la Unión Europea (19.5%), el resto del mundo (18.5%) y Centroamérica (15.0%). Las exportaciones a Estados Unidos apenas crecieron un 5.4% (inferior al crecimiento total de las exportaciones, 11.7%).

Gráfica 2
Destino de las exportaciones FOB
Año 2004



Gráfica 3
Destino de las exportaciones FOB
Año 2007



Fuente: elaboración propia, con datos del Banco de Guatemala.

Si bien podría afirmarse que las exportaciones del país han tenido una importante dinámica durante el periodo analizado, es preciso tener en cuenta la actual coyuntura económica de recesión económica mundial. Al respecto, el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su actualización de las perspectivas de la economía mundial de abril de 2009, proyecta una contracción del producto mundial de 1.3% en 2009 –la primera tasa negativa desde la Segunda Guerra Mundial- y una recuperación leve de 1.9% en 2010.

Para el caso de América Latina y el Caribe, el FMI señala que la región se expandió en 2008 un 4.2%, gracias al buen desempeño de Brasil; sin embargo, para 2009 estimó que la tasa de crecimiento de la región caería a -1.5%, con una recuperación parcial de 1.6% en 2010. Con relación a Guatemala, el Banco de Guatemala pronostica un crecimiento de entre 1% y 2% en 2009, que se puede considerar positivo dado el contexto mundial.

En esa línea, el FMI prevé una severa retracción del comercio mundial del orden de 11.0% en 2009; esta es la primera disminución desde 1982, con una significativa baja del empleo en muchos países.

En tal sentido, no se pueden obviar los tres canales directos de transmisión de la crisis económica sobre las exportaciones guatemaltecas:

1. una baja en la demanda de la producción exportable;
2. limitaciones al financiamiento externo; y
3. precio de la mayoría de *commodities* en franca caída, misma que ya se ha producido en los últimos meses¹⁸.

¹⁸ Para el caso de Guatemala, algunas excepciones importantes a la caída de precios pueden ser: el café y el azúcar, dado que la demanda de estos bienes con respecto al ingreso es inelástica, es decir que la cantidad demandada disminuye en una menor proporción que la caída de los ingresos.

Ante lo anteriormente expuesto, es necesario elevar la competitividad de todos los sectores productivos y en particular del sector exportador, a fin de soportar los efectos contractivos de la desaceleración económica mundial. En la misma línea, los negociadores nacionales deben buscar en conjunto con otros países un mayor avance en temas clave en el foro multilateral del comercio, tales como la eliminación de subsidios a los productos agrícolas por parte de los países avanzados y otros tendientes a la creación de un sistema de comercio más justo. Asimismo, deben hacerse esfuerzos con alcance de corto y mediano plazo en tres sentidos:

1. diversificar la producción exportable basada en la agroindustria y la manufactura industrial, que incluyan a las micro, medianas y pequeñas Empresas (MYPIMES);
2. identificar nuevos mercados para la oferta exportable; de preferencia en regiones donde los efectos de la crisis sean menores, como el sureste asiático; y
3. acelerar la puesta en marcha de la Unión Aduanera Centroamericana.

1.2. Importaciones

Las importaciones han pasado de US\$ 9,474.5 millones en 2004 a US\$ 13,578.1 millones en 2007, con un crecimiento promedio anual de 13.7% en estos años. Sobresale que dicho incremento fue mayor al de las exportaciones (11.7%), lo cual incide en un creciente déficit de la balanza comercial.

Cuadro 4
Valor (CIF) de las importaciones por producto, 2004-2007
En millones de US\$

Rubros	2004	2005	2006	2007	2008* promedio (2004-2007)	Estructura crecimiento promedio (2004-2007)	Tasa de
Total	9,474.5	10,492.6	11,914.5	13,578.1	13,583.8	100.0%	13.7%
Bienes de consumo	2,689.9	2,872.0	3,167.7	3,618.7	3,420.8	27.2%	10.9%
No duraderos	1,273.8	1,444.3	1,552.9	1,836.7	1,888.7	13.4%	11.8%
Semiduraderos	766.8	790.2	881.8	916.8	813.2	7.4%	7.9%
Duraderos	649.3	637.6	733.1	865.2	718.9	6.3%	12.7%
Materias primas y productos intermedios	3,876.4	3,960.6	4,316.6	4,763.9	4,959.2	37.2%	10.0%
Para la agricultura	229.9	247.2	275.1	333.2	443.2	2.4%	17.5%
Para la industria	3,646.5	3,713.3	4,041.5	4,430.7	4,515.9	34.8%	9.6%
Combustibles y lubricantes	1,088.5	1,584.0	1,876.6	2,418.5	2,694.2	15.3%	28.2%
Materiales de construcción	171.0	218.0	259.8	325.7	348.3	2.1%	20.1%
Bienes de capital	1,648.0	1,857.6	2,293.3	2,450.4	2,160.7	18.1%	15.3%
Para la agricultura	56.7	48.9	65.9	69.4	63.1	0.5%	8.1%
Para la industria, telecomunicaciones y construcción	1,218.1	1,418.5	1,777.1	1,960.2	1,740.1	14.0%	18.2%
Para el transporte	373.2	390.1	450.4	420.8	357.5	3.6%	6.4%
Otros	0.6	0.4	0.5	0.8	0.7	0.0%	25.4%

Nota: *datos al mes de noviembre.

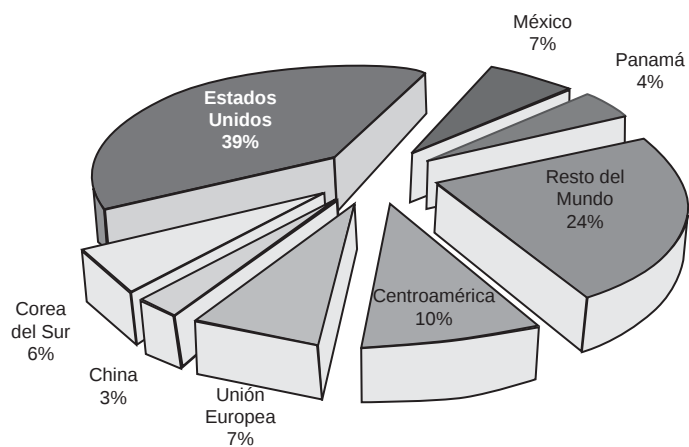
Fuente: elaboración propia, con datos del Banco de Guatemala.

En el cuatrienio (2004-2007) bajo análisis, el rubro con el mayor dinamismo fue la importación de combustibles y lubricantes, con un crecimiento de 28.2%, influenciados por el considerable aumento de sus precios a nivel internacional, en especial en los años 2008 y 2007. Los materiales de construcción tuvieron un alza de 20.1%. Asimismo, los bienes de capital crecieron 15.3%, destacando los bienes utilizados para la industria, telecomunicaciones y construcción. Por su parte, las materias primas y productos intermedios reportaron la menor tasa de crecimiento de los rubros analizados (10.0%). Sin embargo, sobresale en este rubro el comportamiento de las materias primas para la agricultura.

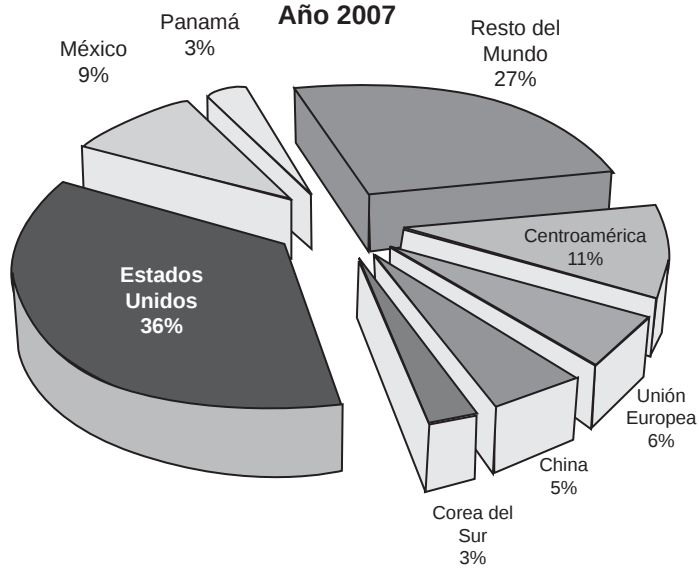
Por su origen, el mayor porcentaje de las importaciones en los años 2004 y 2007 provino de Estados Unidos (38% y 34%, respectivamente); el segundo lugar lo obtuvieron los países centroamericanos (con 10% para los años referidos); el tercer mercado fue México (7% y 9%, respectivamente). Los montos menores correspondieron a la Unión Europea con un aporte de 7% en 2004 y 2007; Corea del Sur y Panamá con una participación decreciente (de 5% y 6% en 2004, respectivamente, a 3% para ambos en 2007). Destaca el caso de China, que de registrar 3% en 2004, pasó a 6% en 2007. Cuando se mide por la tasa de crecimiento del período 2004-2007, el incremento más relevante fue el de China (48.0%), seguido del resto del mundo (22.5%) y México (19.3%). Otra tasa de crecimiento elevada la registró el comercio con la Unión Europea (16.0%). El único país donde se registró una tasa negativa de crecimiento fue Corea con -3.5%.

Con respecto al fuerte aumento de las importaciones de combustibles y lubricantes, es pertinente mencionar que el barril de petróleo en la bolsa de mercancías de New York tuvo un alza sostenida, pues pasó de alrededor de US\$ 60.00 en enero de 2006, a US\$ 145.29 en julio de 2008. En Guatemala, según cifras del Ministerio de Energía y Minas (MEM), el costo de

Gráfica 4
Importaciones CIF por país de destino
Año 2004



Gráfica 5
Importaciones FOB por país de destino
Año 2007



Fuente: elaboración propia, con datos del Banco de Guatemala.

importación por cada galón de gasolina superior pasó de US\$ 2.37 en enero de 2006 a un máximo histórico de US\$ 4.78 a septiembre de 2008, para luego caer a US\$ 2.09 en octubre de 2008 (caída de 56.2%)¹⁹. En cuanto al diesel, registró en enero de 2006 un precio por galón de US\$ 2.26, alcanzando el máximo histórico en julio de 2008 (US\$ 4.06)²⁰. La tendencia creciente en el precio del petróleo y sus derivados, se explica especialmente por el incremento en la demanda mundial, particularmente de China, Europa y Estados Unidos, situación que provocó una disminución de los inventarios mundiales. Es decir, que a diferencia de las crisis petroleras de los setenta, en donde el aumento de precios obedeció a reducciones en la oferta petrolera, en esta ocasión fue inducida por una mayor demanda agregada mundial y a la especulación generada por el comportamiento de los precios a futuro.

Por otra parte, al observar las tasas de crecimiento de los rubros importados (cuadro 4, supra) se infiere que los sectores de construcción y telecomunicaciones fueron los ganadores de la reciente etapa de expansión económica nacional. Ello porque las importaciones de bienes de capital destinados a dichos sectores y los materiales de construcción mostraron los comportamientos más dinámicos del período 2004-2007²¹.

Asimismo, el relativamente alto crecimiento de las materias primas para la agricultura tiene su origen en las desgravaciones arancelarias del DR-CAFTA, que influyeron en el incremento

¹⁹ De acuerdo con el MEM, la gasolina superior de referencia es el "US Gulf Coast".

²⁰ De acuerdo con el MEM, la gasolina superior de referencia es el "US Gulf Coast". El diesel se usa principalmente como combustible para transporte pesado, generación de energía eléctrica y calefacción.

²¹ En respaldo de esta afirmación, se observa en las cuentas nacionales que el sector de construcción y el de transporte, almacenamiento y telecomunicaciones registraron las tasas de crecimiento más elevadas del período (16.2% y 5.2%, respectivamente), solo superadas por la intermediación financiera (14.0%). El rubro con el crecimiento más notable de la formación bruta de capital fue el de construcción (8.1%).

del volumen importado, así como en el aumento de precios registrados por los insumos utilizados, como es el caso de los fertilizantes, el maíz y la soya.

En general, se puede afirmar que el dinamismo de las importaciones fue impulsado por dos factores: el alza en el precio internacional del petróleo y sus derivados, y el buen comportamiento de la actividad económica del país²². Este último en particular ha demandado una mayor cantidad de productos importados, tanto para el proceso productivo como para el consumo. Adicionalmente, ha influido la aplicación de programas de desgravación arancelaria en el marco del DR-CAFTA y demás acuerdos comerciales vigentes.

Finalmente, un punto medular es la elevada proporción de los bienes de consumo en la estructura de las importaciones (27.2%), que a su vez es mayor que la participación de bienes de capital (18.1%)²³. Esto podría indicar que los agentes económicos del país privilegian el consumo sobre la acumulación de capital, clave para un proceso de crecimiento y desarrollo económico²⁴.

²² Las tasas de crecimiento PIB fueron de 3.2%, 3.3%, 5.3% y 5.7% de 2004 a 2007, respectivamente. Asimismo, el crecimiento de las importaciones se vio reforzado por la cantidad creciente de remesas.

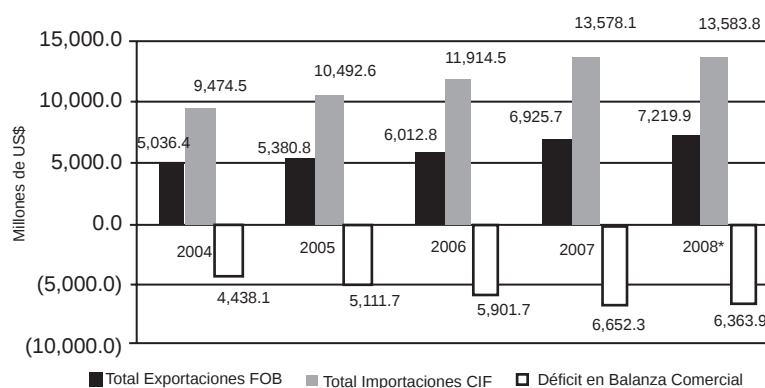
²³ No obstante, en las cuentas nacionales se observa que la formación bruta de capital (inversión) aumentó su aporte de 17.4% del PIB en 2004 a 19.7% en 2007; con una tasa de crecimiento de 6.7%, mayor a la reportada por el consumo (4.4%). Lo anterior indica que de 2004 a 2007 se incrementó la inversión, aunque de todas formas este nivel es insuficiente, ya que los países que han logrado "milagros económicos" mantienen tasas de crecimiento de la inversión superiores al 25% anual.

²⁴ Las remesas familiares y la apreciación del tipo de cambio estimulan la sustitución de bienes de consumo locales por importados, en particular artículos de lujo, con el consiguiente desestímulo a las exportaciones.

1.3. Balanza comercial

Como ya se había mencionado, el déficit de la balanza comercial ha mostrado un aumento continuo a lo largo de los años analizados; afortunadamente el incremento permanente de las remesas familiares a lo largo del período 2004-2007 permitió el mantenimiento de los grandes equilibrios macroeconómicos. Dicho déficit pasó de US\$ 4,438.1 millones en 2004 a US\$ 6,652.3 millones a 2007 (gráfica 6), con un crecimiento promedio anual de 16.1% y un incremento porcentual máximo de 21.0% en 2004; y uno mínimo de 1 2.7% en 2007.

Gráfica 6
Evolución de la balanza comercial, 2004-2007



Nota: *datos al mes de noviembre.

Fuente: elaboración propia, con datos del Banco de Guatemala.

El déficit creciente de la balanza comercial no sólo contribuye al desequilibrio de la balanza de pagos, sino que pone en riesgo los grandes agregados económicos, lo cual constituye un factor que imposibilita un proceso sostenido de crecimiento y desarrollo económico. Además, provoca fragilidad en el sector externo del país ante las expectativas del debilitamiento de las exportaciones, los flujos de inversión extranjera y prin-

principalmente de las remesas familiares que compensan en su conjunto esa deficiencia, derivada de la coyuntura económica internacional.

Ante el panorama descrito, es necesario incrementar la competitividad de la producción nacional, y en particular de la producción exportable, dentro de un marco institucional que garantice la gobernabilidad, mediante la seguridad ciudadana, un clima de negocios favorable y, en especial, una adecuada inversión en educación y salud. Diversos estudios empíricos respecto a esta última demuestran que una población sana y con mayores capacidades es más productiva, e incide en una mayor competitividad de la producción nacional, que se traduce en niveles crecientes de ingreso per cápita, lo cual *ceteris paribus*²⁵ redundaría en una mejora sostenida de los indicadores de bienestar humano. En pocas palabras, un círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo económico.

2. Planes de gobierno en materia de política comercial

Los lineamientos generales de gobierno de la GANA concebían la política exterior como una herramienta clave para promover una estrategia de avance basada en las oportunidades que ofrece la globalización.

Sobre política económica exterior, y en coherencia con su propuesta de competitividad sistémica²⁶, se plantearon las siguientes acciones estratégicas:

²⁵ Locución latina que significa “si todo se mantiene constante”.

²⁶ La GANA dividía este concepto en cuatro niveles: a) Un nivel meta que requiere la promoción de una escala de valores en la población. b) Un nivel macro que contiene las políticas de orden general impulsadas por el Estado y que se refieren a la promoción del comercio exterior, a una política económica consistente, la previsión social y el impulso a las agendas de desarrollo y competitividad local en el área rural. c) Un tercer nivel lo conforman las políticas a nivel meso en las que se requiere un trabajo conjunto entre los sectores público, empresarial y académico que fomenten la innovación. d) Por último, un nivel micro en el que las exigencias del mundo moderno obligan a las empresas a reorganizarse para hacerle frente a los desafíos de una manera proactiva.

- La práctica del libre comercio y el funcionamiento efectivo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y sus demás órganos e instituciones.
- La atracción de inversiones, la promoción del turismo y de las exportaciones.
- La negociación de instrumentos de comercio internacional como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.
- En las relaciones con los países de América Central se propuso:
 - o Dar impulso activo a la integración económica y potenciar a la región para avanzar en materia de intereses políticos, tecnológicos y económicos comunes, que apoyen el funcionamiento efectivo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).
 - o Dar prioridad en el corto plazo a la Unión Aduanera Centroamericana y al mejoramiento de los servicios migratorios.

Asimismo, como estrategia orientada al impulso de las exportaciones de bienes y servicios, los lineamientos manifestaban su intención de facilitar el avance del mercado de futuros de divisas y de buscar la reducción del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos como proporción del PIB a niveles sostenibles en el mediano y largo plazo.

Como estrategia para elevar la competitividad, se proponía el mejoramiento de la plataforma productiva y el apoyo a los sectores con potencial competitivo, como pilares que a la vez estarían sostenidos por las siguientes acciones estratégicas:

- Institucionalización de la promoción de la competitividad mediante la difusión masiva de este concepto; mejoramiento del sistema educativo formal; interacción multi-sectorial y compromiso del Estado para realizar acciones de largo plazo.
- Implementación de políticas claras y estables que fomentaran la competitividad, mediante una política cambiaria consistente.
- Retomar los principios del pacto fiscal.
- Supresión del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA)²⁷.
- Fortalecimiento del sistema de seguridad y justicia.
- Creación de condiciones para que las tasas de interés sean competitivas, y aumente así la eficiencia de la intermediación de los recursos financieros.

Por consiguiente, la estrategia se propuso reactivar y fortalecer los foros relacionados con la competitividad y el comercio como el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), el Consejo Nacional de Exportaciones (CONAPEX), el Programa de Agregados Comerciales e Inversiones y Turismo (PACIT), el Programa *Invest in Guatemala* y la Comisión de Negociaciones Comerciales Internacionales (CONEI).

En septiembre de 2005, el PRONACOM presentó la Agenda Nacional de Competitividad 2005-2015, con metas planteadas en un plano inmediato hacia 2008 y otras de mediano plazo hacia 2015. Ésta se basa en seis ejes:

1. Sociedad sana, educada, capacitada e incluyente;
2. modernización y fortalecimiento institucional;
3. balance y sostenibilidad ambiental;
4. descentralización y desarrollo local;

²⁷ Sustituido por el IETAAP –decreto 19-2004- en junio de 2004.

5. fortalecimiento de infraestructura productiva y tecnológica;
6. fortalecimiento del aparato productivo y exportador.

Dentro de esta Agenda se plantearon los siguientes retos y desafíos:

- Tasa neta de escolarización de 100% en primaria.
- Aumentar la calidad de la educación primaria.
- Impulsar una política efectiva de seguridad alimentaria.
- Crear una Ley de servicio civil.
- Fortalecer el Sistema Estadístico Nacional.
- Consolidación del Registro de Información Catastral.
- Reforma del sistema previsional (pensiones y jubilaciones).
- Fortalecer la institucionalización de PRONACOM, Invest in Guatemala y PACIT.
- Consolidar estrategia de *clusters* y *microclusters* regionales.
- Implementar el Sistema Nacional de Calidad.
- Continuar con el Programa de Incentivos Forestales y buscar su vinculación con la industria forestal.

En lo que respecta al plan de gobierno de la UNE, dentro del programa estratégico de productividad, se considera el estímulo e incentivo al crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios. Para ello, se propone las siguientes estrategias:

- Negociar tratados de libre comercio con las economías más grandes, buscando las condiciones más favorables para el país.
- Fortalecer la integración centroamericana.
- Crear agregados comerciales, en los países con los que se firmarán tratados de libre comercio.

De forma congruente y para garantizar el cumplimiento de las citadas estrategias, se plantean las siguientes acciones:

- Promover una alianza estratégica entre el Ministerio de Economía y los sectores involucrados en la exportación, para implementar una unidad de inteligencia de mercados y de capacitación de empresarios para exportar productos no tradicionales.
- Crear programas de capacitación para micro y pequeños empresarios que pudieran resultar afectados con la apertura comercial, para que puedan insertarse exitosamente en nuevas actividades productivas.
- Mejorar y ampliar la infraestructura física relacionada con la exportación.
- Fortalecer al Instituto Nacional de Electrificación para que mejore su tecnología.
- Aumentar la oferta de energía eléctrica producida con recursos renovables, especialmente en el área rural, por medio de alianzas estratégicas entre el Gobierno y la empresa privada o a través de concesiones, en condiciones favorables que beneficien fundamentalmente al país.
- Involucrar en los mercados de exportación a los micro, pequeños y medianos productores que no han sido atendidos.
- Crear la legislación necesaria y pertinente para la implementación de cualquier Tratado de Libre Comercio.
- Capacitar a profesionales en la negociación y administración de tratados de libre comercio.
- Capacitar la mano de obra de los sectores en los cuales se desea lograr ventajas competitivas.
- Modificar y adecuar, por regiones, el currículo de estudios a nivel medio y diversificado para que responda al mercado laboral.

- Crear institutos tecnológicos especializados en sectores productivos donde se desee crear ventajas competitivas.
- Fortalecer y ampliar las instituciones que realizan capacitación técnica y laboral.

Asimismo, de acuerdo al programa económico de la UNE, se continuará implementando la agenda de competitividad por medio de las siguientes acciones:

- Apoyo a la búsqueda de nuevos nichos y mercados (Asia) para bienes y servicios (turismo).
- Apoyo a la diversificación y ampliación de la oferta exportable.
- Implementación de la Ley de Alianzas para el Desarrollo, especialmente para atraer inversión extranjera.

En términos generales, los dos últimos gobiernos se han interesado en la mejora de la competitividad y el aumento de las exportaciones, como medio para estimular la actividad económica nacional. También han enfatizado en los Tratados de Libre Comercio como mecanismos que auxilian a una mejor inserción de la economía guatemalteca en los mercados mundiales. En ese sentido, se esperaría que las políticas públicas en esta materia fueran consistentes con los planes de gobierno y, sobre todo, que tuvieran continuidad a lo largo del tiempo.

3. Acciones adoptadas por el gobierno en materia de política comercial

La política comercial, en una acepción simple, es aquella política que influye directamente en la cantidad de bienes y servicios que un país importa o exporta. Para el caso de Gua-

temala, su objetivo central debiera ser el fomento y promoción de las exportaciones, por medio de:

1. Aumento de la competitividad de la producción nacional en general, y de la exportable en particular, basada en ventajas comparativas dinámicas²⁸;
2. buen clima de negocios que convierta al país en un lugar atractivo para producir;
3. diversificación de la oferta exportable; y
4. ampliación de los mercados de destino para los productos de exportación.

El fomento y promoción de las exportaciones son medios para lograr una mejor inserción en la economía mundial, fundamental para lograr mayores niveles de crecimiento y desarrollo económico. En ese sentido, la política comercial se puede dividir en dos grandes apartados: 1. Política de apertura comercial; y 2. Política de competitividad.

3.1. Política de apertura comercial

Desde la década de los noventa se ha visto en el país un renovado interés por los acuerdos y convenios multilaterales y bilaterales. Prueba de ello son los procesos de negociación y suscripción de Tratados de Libre Comercio, Acuerdos de Alcance Parcial y Acuerdos de Inversión.

En coherencia con el plan de gobierno de la GANA, en 2004 se reactivó el CONAPEX y el CONEI; asimismo se ratificó la Política Integrada de Comercio Exterior. Se describen a continuación las acciones del Gobierno de Guatemala realizadas durante ese mismo año:

²⁸ Derivadas de la introducción de nuevos y mejores productos, implementación de nuevas formas de organización empresarial o incremento de la capacidad productiva. La inversión en capital humano es elemento central en la creación de dichas ventajas.

- **Negociaciones comerciales:** suscripción del protocolo adicional al Acuerdo de Alcance Parcial entre Guatemala y Colombia, además de trabajos preparatorios para la negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.
- **OMC y otros grupos:** Guatemala se incorporó al grupo de veinte países (G-20), de la OMC, con intereses comunes en el tema agrícola. También participó en el Grupo Cairns (integrado por países que realizan un comercio leal de productos agropecuarios), para impulsar avances en la negociación agrícola de acceso a mercados, competencia a las exportaciones y ayudas internas.
- **Administración de los tratados y acuerdos vigentes:** se suprimió la aplicación de precios estimados aplicados por el Gobierno de México a ciertos productos como calzado y brochas; también se eliminaron las restricciones a las exportaciones de *berries* al citado mercado.
- **Integración centroamericana:** en el marco de la Unión Aduanera, el proceso de armonización de los rubros arancelarios llegó al 93%; por su parte, Guatemala y el Salvador realizaron una propuesta sobre un Convenio de Compatibilización de los Sistemas Tributarios de los Estados Contratantes de la Unión Aduanera.

Para el año 2005, la Administración Berger se concentró en la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos (DR-CAFTA). El resto de acciones realizadas se pueden clasificar como sigue:

- **Negociaciones comerciales:** aprobación del DR-CAFTA por parte del Congreso de la República; negociación y firma del Tratado de Libre Comercio con Taiwán; avance en el tratado de complementación económica con la Unión Europea.

- **OMC y otros grupos:** en el marco de la OMC se avanzó en la solución de diferencias comerciales, como es el caso del inicio de las negociaciones para el establecimiento del arancel único para la exportación de banano a la Unión Europea.
- **Administración de tratados y acuerdos vigentes:** en el Tratado de Libre Comercio con México, se suprimieron las restricciones aplicadas por México a las exportaciones de Guatemala. Para el caso del Tratado de Integración Económica Centroamericana, quedaron eliminadas las barreras interpuestas por Costa Rica a la importación de helados guatemaltecos.
- **Integración centroamericana:** impulso al perfeccionamiento de dicho proceso de integración por medio de la eliminación de barreras para-arancelarias. En el marco de la Unión Aduanera, se avanzó a la armonización arancelaria del 94.6% de rubros; además, se aprobó a nivel técnico el Proyecto de Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica, así como el Convenio de Compatibilización de los Sistemas Tributarios de los Estados Contratantes de la Unión Aduanera.

En el año 2006, las acciones se concentraron en la implementación del DR-CAFTA –vigente a partir de julio del mismo año-, del Tratado suscrito con Taiwán y la aprobación del Protocolo que modificó los Acuerdos de alcance parcial con Colombia y Cuba.

- **Negociaciones comerciales:** seguimiento a otros frentes de negociación, como los tratados de libre comercio con Colombia, Canadá, Unión Europea y CARICOM, el Protocolo Bilateral con Panamá y la suscripción del Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones con Israel.

- **OMC y otros grupos:** participación en distintos grupos, listados a continuación: Cairns, G-20, G-33, Pequeñas Economías, Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), *International Textile and Clothing Bureau* (ITCB) y Centro de Comercio internacional (CCI). También continuaron las negociaciones para solucionar las diferencias en el caso del banano con la Unión Europea, así como para la resolución sobre los derechos anti dumping de las tuberías de acero con México.
- **Administración de tratados y acuerdos vigentes:** en el marco del DR-CAFTA, se elaboraron las diferentes normativas para la asignación de los contingentes; asimismo se aprobaron leyes complementarias a este tratado como el Tratado de Cooperación en Materia de Patentes, el Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos y el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales.
- **Integración centroamericana:** aprobación del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA IV) y el Reglamento Centroamericano sobre la Valoración Aduanera de las Mercancías. Implementación del Manual Único de Procedimientos Aduaneros en las aduanas.

En 2007 se dieron los primeros acercamientos para negociar un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, que establece como etapa previa la Unión Aduanera de Centroamérica. En tal sentido, se siguió atendiendo la integración centroamericana mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas, con lo cual se llegó a 95.7% de armonización arancelaria.

En apoyo a lo anterior, los ministros del istmo firmaron el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana²⁹.

En términos generales, fueron positivas aunque insuficientes las acciones del gobierno de la GANA en la definición y seguimiento de la política de apertura comercial a través de la negociación de tratados de libre comercio; destacan la suscripción del DR-CAFTA³⁰ y el impulso a la integración centroamericana, así como la participación guatemalteca en la OMC.

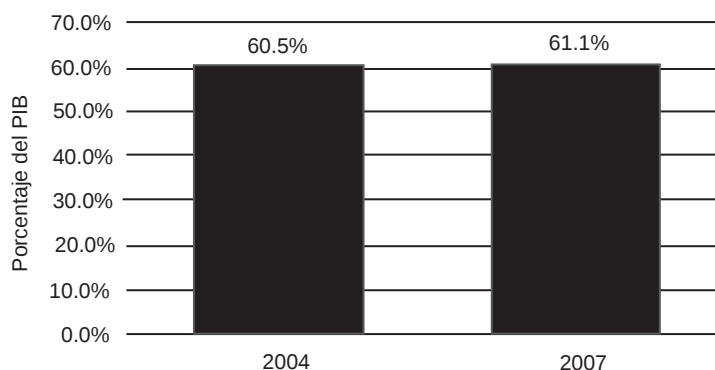
Una medida que permite ver la evolución y grado de profundidad del sector comercial, es el coeficiente de apertura comercial, consistente en la suma de exportaciones e importaciones respecto al PIB. Este indicador que en el año 2004 fue de 60.5%, para 2007 tuvo un leve aumento a 61.1%. Llama la atención que Guatemala posea el coeficiente más bajo de la región centroamericana, a manera de ejemplo, en 2004 El Salvador tenía un coeficiente de 74.5%, Nicaragua de 79.5%, Costa Rica de 95.4% y Honduras registraba el máximo regional (108.0%). La mayor profundidad del sector externo de parte del resto de países del istmo, puede deberse a que son economías más pequeñas, y por lo mismo con mayor propensión a la integración a la economía internacional³¹.

²⁹ El Convenio Marco tiene tres etapas: 1. promoción de la libre circulación de bienes y facilitación de comercio; 2. convergencia normativa; 3. desarrollo institucional.

³⁰ El Congreso de la República aprobó una serie de iniciativas de ley, para que a manera de compensadores sociales amortiguaran los efectos negativos que pudiera suscitar el DR-CAFTA. De éstas únicamente se convirtieron en ley: 1. Ley de Registro e Información Catastral; 2. Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional; 3. Ley Marco de los Acuerdos de Paz; y 4. Ley de Pensión Económica del Adulto Mayor.

³¹ Como una pequeña digresión, según las diferentes corrientes teóricas, las posiciones van desde que la relación entre apertura y crecimiento es negativa, hasta lo inverso, es decir una relación positiva. Mientras unos economistas sostienen que una economía más abierta crecerá más rápidamente, otros opinan que algunas medidas proteccionistas pueden contribuir con el buen desempeño económico de los países. Aquí se parte de la posición de que los beneficios de la apertura comercial están vinculados con la calidad del marco institucional, es decir que para obtener beneficios de la apertura comercial se necesitan instituciones sólidas, eficientes y eficaces.

Gráfica 7
Grado de apertura comercial, 2004 y 2007



Fuente: elaboración propia, con datos del Banco de Guatemala.

En relación a la administración Colom, en 2008 se avanzó en la homologación de procesos sanitarios, aduaneros y de servicios entre los países centroamericanos, en el marco del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. De esta forma, Centroamérica ha cumplido con el requerimiento de la Unión Europea de presentar una oferta común homologada en 90% para proseguir con las negociaciones. Además, Guatemala logró la consolidación de la totalidad del Sistema General de Preferencias plus (SGP+)³² hasta el año 2011. Con respecto al Tratado de Libre Comercio con Canadá fueron retomadas las negociaciones que estuvieron paralizadas por espacio de dos años. En la OMC hubo participación en discusiones sobre el tema agrícola –en especial de subsidios- y de servicios; se está a la expectativa de las decisiones de países desarrollados y de países exportadores agrícolas, como Brasil y México. Finalmente, se consolidó el proceso de Unión Aduanera con el Salvador.

³² Preferencias arancelarias concedidas por la Unión Europea a multitud de países en desarrollo. Para el caso de Guatemala incluye principalmente productos agrícolas. Ver con más detalle el capítulo Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.

Aunque es pronto para evaluar los avances de la actual administración, se observa continuidad con las políticas impulsadas por el gobierno de Berger. En todo caso, es de reconocer que la política de apertura comercial es un medio para lograr una inserción efectiva a la economía mundial, no un fin en sí mismo. De tal manera que debe estar acompañado por el aumento de la competitividad de la economía nacional.

3.2. Política de competitividad

Una de las primeras acciones del gobierno de Berger fue la reactivación del PRONACOM, con el fin de encaminar tanto las acciones del sector empresarial, como del sector público y sociedad en general, hacia la competitividad del país. En el año 2004 se logró la implementación de servicio de 24 horas en el Exprés Aéreo; también fue inaugurada la Oficina Conjunta de Análisis Documental, que tiene a su cargo la revisión de los documentos previos al arribo de la mercadería con el objeto de reducir tiempos de operación de la carga. Además, se reiniciaron las actividades de la agencia de promoción de inversiones *Invest in Guatemala*. Cabe señalar la mejora absoluta de Guatemala en el Índice Mundial de Competitividad, al pasar del puesto 89 de 102 países en 2003, a la posición 80 de 104 países en 2004.

Como se había reseñado con anterioridad, en septiembre de 2005 se lanzó la agenda de competitividad, la cual se venía preparando desde 2004. Para 2005, en lo que respecta al fortalecimiento del aparato productivo y atracción de inversiones se impulsó el desarrollo de *clusters* forestales, agroindustriales, manufacturas, turismo, vestuario y textiles. Por su parte, el PACIT promovió el incremento de la inversión extranjera directa en el área comercial y el turismo a través de sus diferentes oficinas comerciales. La modernización y fortalecimiento institucional avanzó en la facilitación de trámites administrativos aduaneros, por medio del plan de 24 horas los 7

días de la semana en la aduana Exprés Aéreo, el manifiesto electrónico aéreo, el funcionamiento de la declaración única aduanera, entre otros.

Asimismo, en el año 2005 se aprobó la Ley del Sistema Nacional de la Calidad, que contiene la política en materia de fijación de normas de calidad en el marco de la OMC y el resto de tratados bilaterales suscritos por el gobierno. En contraste con la mejora absoluta obtenida en 2004, Guatemala retrocedió 15 puestos en el Índice Mundial de Competitividad, pues pasó del puesto 80 de 104 países en 2004 a la posición 95 de 117 en 2005.

Para 2006, en concreto el 24 de mayo, la firma *Moody's* otorgó a Guatemala una calificación Ba2 positivo, superior a Ba2 estable que tenía originalmente. A pesar que dicha mejora fue producto de una revisión metodológica por parte de esta firma, la misma favorece el clima de confianza y da señales de mayor certeza a las inversiones extranjeras³³.

Es de resaltar tres acciones gubernamentales realizadas en 2006: 1. Creación de la ventanilla ágil en mayo de 2006, en la que se puede inscribir y registrar de forma simultánea en varias instituciones estatales y en un plazo de 24 horas, a empresas y sus propietarios; 2. continuó la implementación de manifiestos electrónicos en puertos y aeropuertos; 3. principió de la remodelación del Aeropuerto Internacional La Aurora. Por su parte, el Banco Mundial en la elaboración de su reporte anual Doing Bussines 2006, reflejó una mejora del país dentro del listado general: de la posición 128 en 2005 pasó a 118 en 2006. Lo anterior responde a progresos en áreas vinculadas al desarrollo de actividades productivas y negocios en

³³ La estabilidad macroeconómica contribuyó para que otras firmas calificadoras internacionales le otorgaran una mejor calificación de riesgo país. La firma *Fitch Ratings* elevó la calificación del país de BB- a BB+ (estable) y *Standard & Poors* la pasó de BB- (estable) a BB (estable).

Guatemala³⁴. No obstante, en la parte final de ese año, hubo obstáculos relacionados a las intervenciones y liquidaciones de bancos dentro del sector financiero, que deterioraron y afectaron, al menos en el corto plazo, el clima de negocios y el desarrollo de actividades económicas vinculadas a estos servicios financieros.

En 2007 la mejora en el sistema aduanero nacional consistió en la reducción de tiempos promedio para despacho de importaciones, de 86.4 horas en 2005 a 14.7 horas en 2007; también la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) implementó en octubre el programa *Saqb'e*³⁵, dirigido a hacer más eficientes las aduanas, mejorar la recaudación tributaria, así como transparentar y agilizar procedimientos. Asimismo, el Ministerio de Economía lanzó la segunda fase del proyecto de simplificación de trámites, que consiste en la ampliación de la cobertura de la ventanilla ágil³⁶. De igual forma se introdujo la firma electrónica, que ha reducido el tiempo para registrar propiedades de 37 a 30 días. En lo que respecta al índice *Doing Business*, se avanzó una posición: de 118 en 2006 a 117 en 2007. Por último, en el mes de noviembre se aprobó la Ley de Garantías Mobiliarias³⁷, decreto 51-2007, que entró en vigencia el primero de enero de 2008.

³⁴ Estos avances se miden a través de indicadores cualitativos y cuantitativos, tales como número de procedimientos, tiempo en días y costo en quetzales que implica abrir o cerrar una empresa o negocio, así como tramitar licencias, registrar propiedades, pagar impuestos, exportar e importar mercancías, obtención de créditos y de protección al inversionista, entre otros.

³⁵ Para el programa se consideró: 1) recurso humano profesional y capacitado; 2) sistemas informáticos de administración y procesos aduaneros; 3) infraestructura funcional y adecuada; y 4) seguridad aduanera.

³⁶ Ayudó a reducir el tiempo de apertura de un negocio de 30 en 2005 a 26 para 2007 y el número de procedimientos necesarios de 13 a 11.

³⁷ Esta ley tiene como objeto permitir a las MIPYMES el acceso al crédito por medio de garantías mobiliarias; se está conformando un registro electrónico para garantizar el adecuado funcionamiento de la ley.

Cuando se comparan las acciones efectuadas por la administración Berger con su plan de gobierno, puede observarse que el grado de realización es diverso. Algunas presentan avances importantes, tal como la simplificación de procesos relacionados con trámites de importación y exportación, y modernización en los procesos aduaneros.

De las acciones tomadas en 2008, PRONACOM e Invest in Guatemala, coordinados por el Ministerio de Economía, representaron al país en ferias internacionales y misiones comerciales en México, Taiwán, Cuba y distintas ciudades de Estados Unidos. Asimismo, se trabajó el tema de investigación y desarrollo, por medio de incubadoras de empresas y soluciones tecnológicas a proyectos de país (salud, seguridad y educación) en alianza con la Universidad Rafael Landívar y la Academia Técnica Kinal. Finalmente, la firma *Standard and Poor's* aunque mantuvo la calificación en BB, la bajó de positivo a estable.

En la política de apertura comercial al mes de noviembre de 2008, el gobierno de la UNE no mostró avances sustantivos; de acuerdo a Juan Carlos Zapata, gerente general de la Fundación para el Desarrollo³⁸, esta situación se debe a la falta de seguimiento a los programas del Estado.

En cuanto a la atracción de inversión extranjera directa, *Invest in Guatemala* se ha propuesto cuatro objetivos para el cuatrienio 2008-2011³⁹:

1. Posicionamiento global e imagen de Guatemala en el mundo de negocios.
2. Promoción activa y coordinada con sector privado y Gobierno, de las oportunidades de inversión en Guatemala.

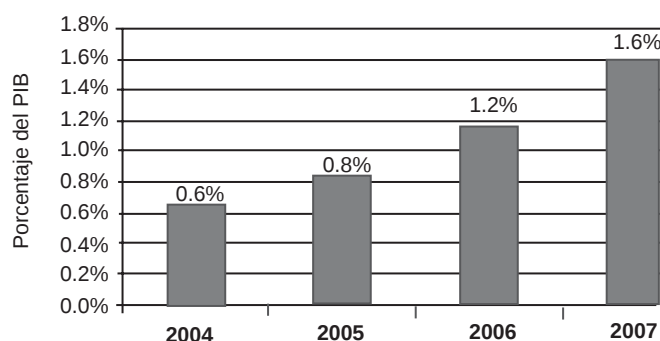
³⁸ Prensa Libre, 26 nov. 2008, p.25.

³⁹ En el marco de la Estrategia Nacional para la Competitividad y la Inversión 2008-2011.

3. Atención de inversionistas.
4. Retroalimentación de reformas y acciones prioritarias basadas en necesidades y experiencia de inversionistas.

Con respecto a la inversión extranjera, la falta de desagregación de los datos dio lugar a que sólo se presenten los montos en proporción al PIB de 2004 a 2007 (ver gráfica 8). Los flujos correspondientes han crecido sostenidamente; de acuerdo con *Invest in Guatemala* las inversiones se han dado principalmente en manufactura, agroindustria, turismo y *call centers*. Empero, Guatemala sigue siendo el país del istmo con menor captación de inversión extranjera en proporción al PIB⁴⁰.

Gráfica 8
Guatemala: Inversión extranjera directa en proporción al PIB, 2004-2007



Fuente: elaboración propia, con datos del Banco de Guatemala.

Cabe resaltar que los regímenes de maquila y zona franca fueron establecidos para atraer inversión extranjera. Según datos del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

⁴⁰ El promedio del istmo en 2007 fue de 3.3% del PIB.

(2008), la inversión bajo el primer régimen de junio 2004 a mayo de 2007 fue casi veinte veces más que la registrada en zonas francas⁴¹. Igualmente, la inversión promedio de cada empresa nueva fue en dicho período de Q 38.7 millones y Q 5.3 millones en maquilas y zonas francas, respectivamente. De los empleos asociados a estos regímenes en el período de referencia, se generó un total de 45,961 nuevos empleos, correspondiendo el 97.3% a maquilas y el restante 2.7% a zonas francas⁴².

A pesar de las mejoras emprendidas en materia de competitividad, de acuerdo con el índice de competitividad global⁴³, Guatemala se encuentra lejos de países como Chile, China, India y México. Esta situación obedece principalmente a la falta de seguridad ciudadana, la baja calidad del sistema edu-

Cuadro 5
Índice de competitividad global
Periodo: 2003-2008

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Chile	28	22	27	27	26	28
China	44	46	48	35	34	30
India	56	55	45	42	48	50
México	47	48	59	52	52	60
Vietnam	60	77	74	64	68	70
Guatemala	89	80	95	91	87	84
Rep. Dominicana	62	72	91	93	96	98
Pakistán	73	91	94	83	92	101
Total de países	102	104	117	125	131	134

Nota: incorpora los cambios en metodología a lo largo del tiempo; es una muestra móvil.

Fuente: Foro Económico Mundial.

⁴¹ La inversión acumulada de junio de 2004 a mayo de 2007 bajo el régimen de maquilas fue de Q 4,435.7 millones, a su vez la de zonas francas fue de Q 220.4 millones.

⁴² Los empleos generados fueron equivalentes a un promedio anual de 0.38% de la población económicamente activa.

⁴³ Este índice toma en cuenta la calidad de las instituciones; la estabilidad macro-económica; la infraestructura; la salud; la eficiencia del mercado financiero; y la educación a nivel primario y secundario; entre los factores más relevantes.

cativo y la insuficiente cobertura en educación secundaria y superior.

Se observa que Guatemala ha mejorado de posición, de 89 en 2003 pasó a 84 en 2007, lo cual, tomando en cuenta que es una muestra móvil, da como resultado que el país ha pasado del cuarto cuartil (el más bajo) al tercer cuartil entre el total de países. Igualmente, la trayectoria de Guatemala fue superior a República Dominicana y Pakistán, países que comenzaron el período analizado con una posición relativa mejor (62 y 73, respectivamente).

En síntesis, ha mejorado la agilización de los procedimientos concernientes a los trámites para la apertura de empresas y lo relacionado con las facilidades portuarias, aeroportuarias y aduaneras. Sin embargo, los avances fueron limitados, toda vez que las tareas por cumplir en el marco de la globalización requieren de mayores esfuerzos y coordinación entre las distintas entidades del Estado y de éstas con las del sector privado y sociedad en general⁴⁴.

Finalmente, cabe indicar que si se desea avanzar en materia de inserción internacional y competitividad, es imperativo mejorar la calidad del sistema educativo y el sistema de salud. De igual forma, se debe trabajar en un sistema de encadenamiento productivo que favorezca la vinculación entre el sector externo y el sector real de la economía, enfocado en la producción de bienes de medio y alto valor agregado y el turismo. En esa misma línea, se deben buscar nuevos mercados para la exportación y atracción de la inversión extranjera. Asimismo, conviene promover la diversificación de la economía, en particular a sectores menos vulnerables a los choques externos, como lo es el impulso y explotación de fuentes de energía locales, y la producción agropecuaria nacional.

⁴⁴ Entre las tareas a realizar por este gobierno están: 1) implementación de una política nacional de transporte para buscar tarifas y servicios competitivos; 2) fortalecimiento de las MIPYMES; 3) reforma educativa; 4) promoción del desarrollo rural; 5) promoción de un marco jurídico que promueva la competencia.

III. Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA)

1. Antecedentes

Antes de la vigencia del DR-CAFTA en julio de 2006, Guatemala gozaba de acceso preferencial al mercado de Estados Unidos por conducto de la Ley de Sociedad Comercial para la Cuenca del Caribe (CBTPA, por sus siglas en inglés), cuya vigencia fue de octubre de 2000 a junio de 2006. La CBTPA era un programa de beneficios arancelarios preferenciales otorgados unilateralmente por Estados Unidos a los países de América Central y la Cuenca del Caribe⁴⁵. Por esta vía Estados Unidos otorgó acceso preferencial a más de una tercera parte de las exportaciones guatemaltecas.

El antecedente de la CBTPA fue la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), cuya vigencia fue de 1984 a 2000 y otorgaba acceso libre de aranceles a una amplia gama de bienes de exportación que cumplieran con las condiciones establecidas para el acceso preferencial. Cabe mencionar que la CBTPA otorgó mayores beneficios arancelarios y mejores cuotas de entrada a los productos pactados en la ICC, siempre y cuando éstos fueran elaborados con materias primas estadounidenses.

⁴⁵ En el estudio no se menciona el SGP estadounidense por su poca significancia (menor al 2% de las exportaciones guatemaltecas a Estados Unidos durante 2000-2006).

Finalmente, es importante enfatizar que el acceso preferencial otorgado a Guatemala bajo el amparo de la ICC y luego de la CBTPA, favoreció el cambio en la estructura de las exportaciones, pues si a principios de la década de 1980 las exportaciones guatemaltecas a Estados Unidos estaban constituidas primordialmente por café, banano, azúcar, algodón y carne, a finales de la década de 1990 los productos no tradicionales representaron más de la mitad de las exportaciones.

2. Breve reseña de las negociaciones y la suscripción del Tratado

El 16 de enero del 2002, el Presidente de los Estados Unidos George W. Bush anunció la intención de su gobierno de negociar un Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y República Dominicana. Para el 2 de agosto de ese mismo año, el Congreso de Estados Unidos⁴⁶ dio autorización a la Autoridad de Promoción Comercial para que iniciara las negociaciones con Centroamérica y República Dominicana. El 8 de enero del 2003, se anunció oficialmente el inicio de las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio⁴⁷.

El tratado consta de veintidós capítulos, los cuales se abordaron en nueve negociaciones, que iniciaron en enero del 2003 y finalizaron en diciembre de ese mismo año. Los capítulos se dividen como sigue:

Capítulo I: Objetivos del tratado, buscan estimular la expansión y diversificación de comercio, así como impulsar el desarrollo económico y social de la región.

⁴⁶ Depositario del poder legislativo, órgano bicameral, compuesto por la Cámara de Representantes y el Senado.

⁴⁷ Estados Unidos tomó como modelo para este Tratado los acuerdos que anteriormente había suscrito con Chile, Perú y México; por consiguiente, el contenido del DR-CAFTA es bastante similar a estos acuerdos, excluyendo únicamente los capítulos de entrada temporal de personas de negocios y el capítulo de políticas de monopolio, competencia y empresas del Estado.

Capítulo II: Define ciertos términos utilizados en el tratado.

Capítulo III: Norma el trato nacional, así como las fases de desgravación para cada país negociante.

Capítulo IV: Establece las reglas de origen para los productos.

Capítulo V: Formula las políticas aduaneras para la facilitación de las mercancías.

Capítulo VI: Medidas sanitarias y fitosanitarias que deberán cumplir los productos

Capítulo VII: Regulación de los derechos de cada país, para las exigencias de las mercaderías que entren a su territorio.

Capítulo VIII: Uso de medidas que cada gobierno podrá implementar para proteger ciertos productos que considere importantes; entre éstas se contemplan las salvaguardias, políticas *antidumping* y la aplicación de derechos compensatorios.

Capítulo IX: Derechos de las empresas extranjeras para ser contratadas en otros países.

Capítulo X: Norma el trato que deben recibir todas las empresas extranjeras, como lo es la igualdad de derechos.

Capítulo XI: Prestación de servicios entre países, deja a los gremios interesados convenir en éstos.

Capítulo XII: Mercado financiero y su apertura, banca, seguros, etc.

Capítulo XIII: Garantiza que un proveedor de servicios tenga acceso a las redes de comunicaciones de la empresa del país que las recibe.

Capítulo XIV: Fomenta el intercambio comercial, mediante reglas que regulan los intercambios realizados.

Capítulo XV: Derechos de propiedad intelectual, busca que los países tomen acciones contra la piratería.

Capítulo XVI: Compromisos que deben cumplir los estados, para conciliar el trabajo y comercio.

Capítulo XVII: Cumplimiento de la legislación ambiental, en los casos que afecte el comercio.

Capítulo XVIII: Regula que todas las medidas adoptadas por los gobiernos relacionadas con el tratado, sean comunicadas a todos los países signatarios.

Capítulo XIX: Creación de diversas instituciones que velarán por el cumplimiento del acuerdo.

Capítulo XX: Norma lo relativo a la solución de controversias entre los estados.

Capítulo XXI: Plantea excepciones de información de la cual puede disponer cada estado, cuando éstas afecten la seguridad nacional, tributaciones, etc.

Capítulo XXII: Son las disposiciones para la entrada en vigencia del acuerdo.

Las rondas de negociación se realizaron con poco más de un mes de separación entre cada una, un cronograma bastante más apretado si se compara con otros acuerdos (ej. Acuerdo de Asociación con la Unión Europea); vale la pena señalar que en medio de cada ronda de negociación los países centroamericanos se reunían para pactar posiciones comunes. Las principales características de cada negociación se resumen a continuación:

Primera ronda de negociaciones: llevada a cabo en la Ciudad de San José, Costa Rica, del 24 al 28 de enero del 2003; se conformaron cinco mesas de trabajo para analizar los siguientes temas: acceso a mercados; ambiental y laboral; inversiones y servicios; solución de controversias y disposiciones institucionales; y compras del sector público y propiedad.

Segunda ronda de negociaciones: se realizó en la ciudad de Cincinnati, Estados Unidos, durante el mes de febrero de 2003. En ésta se conoció la propuesta de Estados Unidos en temas como acceso a mercados, medio ambiente, laboral, inversiones y servicios, medidas sanitarias y fitosanitarias,

propiedad intelectual, compras del sector público y solución de controversias. En lo relacionado con acceso a mercados la propuesta presentada por Estados Unidos incluyó temas vinculados con trato nacional: reglas y disciplinas para el comercio preferencial; administración aduanera: disposiciones para fortalecer las prácticas aduaneras y la modernización de las aduanas; y reglas de origen. Estados Unidos presentó sus propuestas para establecer el contenido del capítulo de inversión, así como para regular las controversias que puedan surgir entre los países integrantes de la negociación; en ese sentido Estados Unidos propuso la creación de una Comisión de Libre Comercio encargada de la efectiva aplicación del Tratado.

Tercera ronda de negociaciones: en la ciudad de San Salvador, El Salvador, tuvo lugar la tercera ronda en la semana del 31 de marzo al 4 de abril de 2003. En la mesa de servicios e inversión las delegaciones analizaron temas como comercio transfronterizo de servicios; servicios de telecomunicaciones; servicios financieros; comercio electrónico y la entrada temporal de personas de negocios. En cuanto a acceso a mercados se trató sobre obstáculos técnicos al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; administración aduanera y reglas de origen; zonas francas; eliminación de medidas no arancelarias e impuestos a la importación; y eliminación de subsidios a la exportación del comercio. En propiedad intelectual y compras del sector público, se discutió lo relacionado con derechos de autor y derechos conexos. En los temas ambiental y laboral se analizó lo concerniente a cooperación ambiental y se conocieron los regímenes laborales de cada una de las partes.

Cuarta ronda de negociaciones: finalizó la semana de su realización el 16 de mayo de 2003 en la ciudad de Guatemala; los equipos negociadores completaron el proceso de colocación de ofertas en las mesas de negociación e hicieron la oferta inicial en el tema de acceso a mercados.

Quinta ronda de negociaciones: en la semana del 16 al 20 de junio de 2003 en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras, se llevó a cabo la quinta ronda de negociaciones. En la mesa ambiental se discutieron temas relacionados con la legislación de las partes. La mesa de propiedad intelectual trabajó en los temas de información no divulgada y observancia de los derechos de Propiedad Intelectual. Sobre medidas sanitarias y fitosanitarias se presentó un listado de prioridades para acceder a los mercados. En la mesa de acceso a mercados los negociadores trabajaron en la evaluación de las propuestas de desgravación arancelaria intercambiada por las partes y revisaron alternativas a considerar.

Sexta ronda de negociación: se realizó en Nueva Orleans, Estados Unidos, en la semana del 28 de julio al 1 de agosto del 2003. En esta ocasión se alcanzaron acuerdos en los capítulos relacionados con administración aduanera y facilitación del comercio y comercio electrónico.

Séptima ronda de negociaciones: la reunión se realizó la semana del 15 al 19 de septiembre de 2003, en Managua, Nicaragua. En la mesa de acceso a mercados se acordaron los plazos de desgravación para los productos agrícolas y hubo importantes acuerdos en el tema textil.

Octava ronda de negociaciones: realizada del 20 al 24 de octubre de 2003 en Houston, Texas, Estados Unidos. Se finalizó el capítulo de inversión, incluido entre los temas de inversión y servicios. Además, en la cita de negociación las partes avanzaron en la discusión de los temas de acceso a mercados, adelantando en la negociación arancelaria, en materia agrícola, reglas de origen para el sector industrial, medio ambiente y propiedad intelectual.

Novena ronda de negociaciones: en esta ronda, realizada en Washington D.C., del 8 al 17 de diciembre de 2003, se

concluyó el acuerdo de libre comercio entre cuatro países centroamericanos, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y los Estados Unidos.

Una vez terminadas las negociaciones, se desencadenó otro proceso de decisión a nivel de cada país, en el que cada cual debe aprobar mediante sus legislaciones la entrada en vigor del acuerdo. En tal contexto se puede definir el siguiente cronograma para el caso de Guatemala.

Cuadro 6
Cronograma de aprobación del DR-CAFTA

Fecha	Etapas del Proceso	Responsable
24 mayo 2004	Revisión del texto legal.	Comisión de revisión
27 mayo 2004	Aprobación del texto final	Ministerio de Economía
28 mayo 2004	Firma del Tratado	Ministerio de Economía
5 ago. 2004	Depósito del Tratado ante la Organización de Estados Americanos (OEA)	Ministerio de Relaciones Exteriores
1 feb. 2005	Remisión al Congreso de la República para su respectiva aprobación	Organismo Ejecutivo (Presidente de la República y Ministerio de Economía)
10 mar. 2005	Aprobación del Pleno del Organismo Legislativo	Congreso de la República
15 mar. 2005	Sanción del Organismo Ejecutivo.	Presidente de la República
16 mar. 2005	Publicación en diario oficial	Organismo ejecutivo
1 jul. 2006	Depósito de la Ratificación del Tratado ante la OEA	Ministerio de Relaciones Exteriores

Fuente: Tratado de Libre Comercio DR-CAFTA, SIECA.

Previamente a la entrega del depósito de la ratificación ante la Organización de Estados Americanos, Guatemala tuvo que adaptar su legislación interna a lo convenido en el tratado, lo cual justifica el periodo de más de un año entre la publicación en el diario oficial y el depósito de la ratificación ante la OEA. Es durante este periodo donde se levanta la controversia en el caso de Guatemala, y donde algunos sectores empiezan a exigir una renegociación del tratado, cuando prácticamente ya había sido elaborado con más de un año de anticipación⁴⁸.

El proceso de ratificación del DR-CAFTA en Estados Unidos tampoco estuvo libre de dificultades, ya que los senadores demócratas mostraron una franca oposición a todo intento de negociar tratados comerciales con otras regiones. El 20 de febrero de 2004, el Presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, notificó al Congreso de su país la intención de suscribir el Tratado de Libre Comercio con Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua –República Dominicana se incorporó el 5 de agosto de 2004-. El DR-CAFTA fue ratificado por el Senado el 30 de junio del 2005, posteriormente la Cámara de Representantes en una votación sumamente reñida, aprobó el acuerdo por dos votos de diferencia el 27 de julio del 2005 y finalmente el Presidente George W. Bush convierte el acuerdo en ley el 2 de agosto del citado año.

3. Resultados de la negociación en materia comercial⁴⁹

Uno de los logros fue la consolidación de los beneficios de la CBTPA; asimismo, fueron aceptados los beneficios tributarios en las zonas francas mientras lo permitiera la OMC, es decir hasta 2015.

⁴⁸ Esto refleja la poca información de todos los sectores, así como la escasa capacidad del gobierno para conciliar los diversos intereses.

⁴⁹ Extracto de: Cabrera, M. y J. A. Fuentes (2004). *El CAFTA y el desarrollo humano en Centroamérica*. Guatemala, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

El DR-CAFTA incluye la desgravación gradual de bienes industriales durante los diez primeros años; en cambio en el caso de los agrícolas esto se da en la práctica en los quince primeros años. La desgravación acordada se realiza mediante la aplicación de ocho categorías generales que van de la A a la H⁵⁰, a éstas se agregan otras categorías especiales de desgravación para productos sensibles –de la I a la V-, que van desde diez hasta veinte años. De la desgravación están excluidos los bienes sujetos a contingentes arancelarios que para el caso de Guatemala son: carne de bovino, queso, leche en polvo, productos lácteos, carne de cerdo, pollo, arroz en granza y procesado, maíz amarillo y maíz blanco. Para Estados Unidos los bienes sujetos a contingentes son: azúcar, carne de bovino, maníes, mantequilla de maní, queso, leche en polvo, leche fluida, productos lácteos y etanol.

Para los textiles guatemaltecos se convino que ingresaran a Estados Unidos libres de aranceles, aunque respetando reglas de origen. El principal beneficio para el sector textil fue que se permitió la utilización de hilos e hilazas centroamericanas, lo cual es un avance respecto a la CBTPA que solo permitía hilos originarios de Estados Unidos. De esta manera las telas elaboradas con hilos de la región centroamericana –aunque sean elaborados con fibras procedentes de otros países- pueden ingresar al mencionado país del norte. Otros logros menores ofrecen la posibilidad de usar –como si fueran nacionales- las telas producidas por países con los cuales existan tratados con ambas partes, como es el caso de México. Además se negoció una lista de textiles de “escaso abasto”, que da la

⁵⁰ La categoría A aplica una desgravación inmediata, mientras que la B, C y D son categorías de desgravación lineal de cinco, diez y quince años. La categoría F también es lineal pero con diez años de gracia y desgravación lineal en diez años. La categoría E contempla una desgravación no lineal, con seis años de gracia y 33% de desgravación del año siete al once, y 67% del año doce al quince. En la categoría G y H los bienes permanecen sin cambio, ya que en la primera tienen arancel cero y en la segunda son excluidas de la desgravación y su arancel es igual a la de la nación más favorecida.

oportunidad de incorporar como materia prima nacional las importaciones provenientes de otras regiones⁵¹, siempre y cuando las autoridades estadounidenses determinen condiciones de insuficiente abastecimiento por parte de las empresas ubicadas en el país.

Sólo aplicables para los productos agrícolas durante el período de desgravación, las salvaguardias adoptan exclusivamente la forma de sobretasas y el valor de las sobretasas se sujeta a límites estrictos. Las salvaguardias se aplican en forma automática a los productos listados⁵² si la cantidad de importaciones excede el nivel de activación especificada para cada producto, y sumada al arancel preferencial vigente no puede superar el arancel de nación más favorecida.

Las salvaguardias también pueden ser bilaterales y multilaterales; las primeras son aplicables solamente al socio comercial, cuando el daño se deba a un aumento imprevisto de importaciones, derivado de la desgravación arancelaria establecida en el DR-CAFTA, y que sólo puede consistir en una sobretasa arancelaria aplicable por no más de cuatro años con una tasa máxima al arancel de nación más favorecida. Al adoptar esta medida se debe otorgar una compensación a través de concesiones equivalentes en el comercio bilateral. En lo atinente a las salvaguardias multilaterales, estas son aquellas previstas de conformidad con la normativa de la

⁵¹ En concreto, los países comprendidos en las siguientes normativas: Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA), Ley de Promoción Comercial y Erradicación de las Drogas para el Pacto Andino (ATPDEA), Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la (CBTPA).

⁵² Para Guatemala tienen salvaguardias los siguientes artículos: arroz, carne de cerdo, jarabe de maíz, leche concentrada, frijoles, productos lácteos, maní, mantequilla de maní, mantequillas, papas frescas y pimientos. Estados Unidos las tiene en: aceites vegetales, arroz, carne de cerdo, jarabe de maíz, leche concentrada, carne de bovino, maíz blanco, papas congeladas, zanahorias, chile dulce, carnes procesadas, suero de mantequilla cuajada, yogurt, frijoles, harina de trigo, productos lácteos y maíz amarillo.

OMC. Cabe señalar que tales medidas no podrán aplicarse a los productos que durante el mismo período se hayan visto sujetos a una medida de salvaguardia de otro tipo.

4. Comportamiento del comercio bilateral con Estados Unidos, previamente a la entrada en vigencia del DR-CAFTA

La principal característica de las relaciones comerciales entre Centroamérica y los Estados Unidos es la asimetría; ello se evidencia en el hecho de que para el país norteamericano el comercio con la región es secundario, en cambio para Centroamérica y en especial para Guatemala, Estados Unidos de América es el principal socio comercial.

Antes de la suscripción del Tratado de Libre Comercio, las exportaciones de Guatemala a Estados Unidos representaban en promedio, de 2002 a 2005, poco más de la mitad (52.4%) del total de las exportaciones.

Cuadro 7
Guatemala: evolución de las exportaciones (FOB)
a Estados Unidos
Periodo: 2002-2005
En millones de US\$

	2002	2003	2004	2005	Promedio
Total	4,162.1	4,459.4	5,036.4	5,380.8	
Estados Unidos	2,215.7	2,384.3	2,660.4	2,686.5	
%	53.2	53.5	52.9	49.9	52.4

Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

En el rubro de las importaciones se percibe una leve tendencia a la baja en el mismo periodo. No obstante, el porcentaje que significaron las importaciones provenientes de Estados Unidos representó más de la tercera parte (40.2%) de todas las importaciones realizadas por el país.

Cuadro 8
Guatemala: evolución de las importaciones (CIF) provenientes
de Estados Unidos
Periodo: 2002-2005
En millones de US\$

	2002	2003	2004	2005	Promedio
Total	7,658.8	8,126.9	9,474.5	10,492.6	
Estados Unidos	3,269.9	3,372.0	3,673.4	3,982.4	
%	42.7	41.5	38.8	38.0	40.2

Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

Según se ha observado, la dependencia comercial que Guatemala tiene con los Estados Unidos es bastante alta para exportaciones e importaciones; en contraste, para el país norteamericano el comercio con Guatemala y Centroamérica es marginal, situación que se puede observar en los cuadros 9 y 10.

Cuadro 9
Estados Unidos: evolución de las exportaciones (FAS)
a Centroamérica como % del total
Periodo: 2002-2008

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
% de exportaciones	1.4	1.5	1.4	1.3	1.4	1.4	1.4

Nota: *hasta agosto. Se presenta a Centroamérica como bloque debido a la poca significancia de Guatemala en el comercio estadounidense.

Fuente: elaboración propia con datos de United States International Trade Commission.

El cuadro 9 muestra cómo en el año 2003 las importaciones de la región alcanzaron un máximo –período 2002 a 2008- de 1.5% del total de las exportaciones de Estados Unidos; posteriormente la representatividad de la región en las exportaciones totales de Estados Unidos bajó a 1.3% en 2005 y luego subió a 1.4% de 2006 a 2008. La recuperación observada en los años 2007 y 2008, que al parecer obedeció a la vigencia del DR-CAFTA, evitó que siguiera la disminución relativa de las exportaciones de Estados Unidos hacia Centroamérica.

Cuadro 10
Estados Unidos: importaciones (CIF) provenientes de
Centroamérica como % del total
Periodo: 2002-2008

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
% de importaciones	1.04%	1.0%	0.91%	0.82%	0.77%	0.76%	0.73%

Nota: *hasta agosto. Se presenta a Centroamérica como bloque debido a la poca significancia de Guatemala en el comercio estadounidense.

Fuente: elaboración propia con datos de United States International Trade Commission.

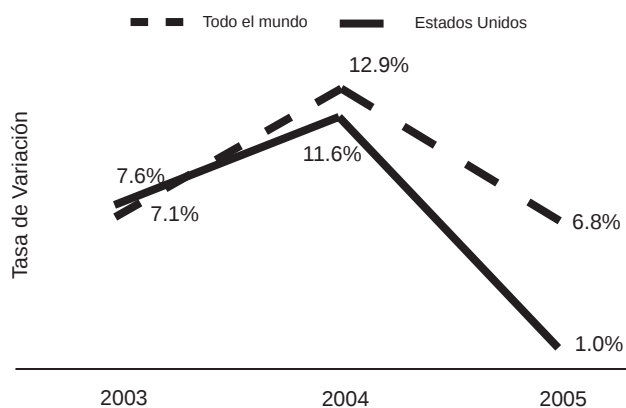
El cuadro 10 permite observar cómo las exportaciones centroamericanas han representado con el paso del tiempo una cantidad cada vez menor del total de importaciones de Estados Unidos; independientemente de que el total de las importaciones estadounidenses ha crecido permanentemente, tal disminución puede atribuirse a la pérdida de competitividad de la región, ocurrida principalmente por el surgimiento de nuevos competidores de origen asiático, que han entrado en competencia directa con los productos que exporta la región⁵³. Asimismo, se hubiera esperado la revitalización de las exportaciones a este mercado después de la firma del DR-CAFTA; sin embargo, aparentemente sólo se ha estabilizado la participación de las exportaciones centroamericanas en el mercado estadounidense⁵⁴.

El caso de Guatemala es bastante similar al escenario regional, pues en el período 2003-2005, el crecimiento de las exportaciones destinadas a Estados Unidos fue marcadamente inferior al crecimiento del total de las exportaciones (ver gráfica 9).

⁵³ Este fenómeno es más relevante en los países del Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) y Nicaragua.

⁵⁴ Se afirma esto debido a que en los años 2004 y 2005 las tasas de crecimiento de la participación fueron de alrededor de -9.0%, en cambio para 2006 y 2007 fueron de -4.0%.

Gráfica 9
Guatemala: Variación porcentual de las exportaciones.
Periodo: 2003-2005

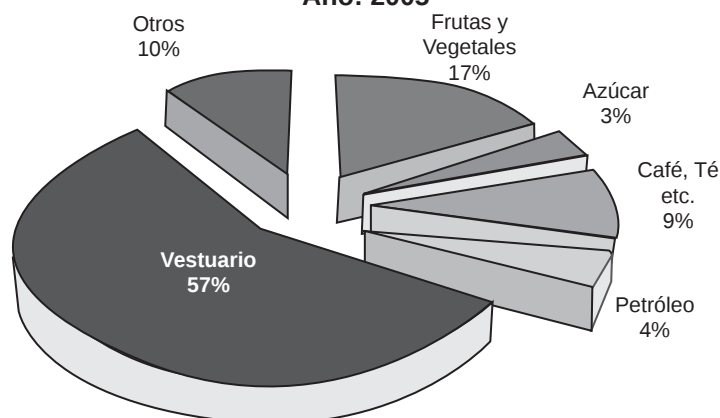


Fuente: elaboración propia, con datos del Banco de Guatemala.

De la gráfica 9 resalta la disminución del dinamismo de las exportaciones en el año 2005, asociada principalmente al decrecimiento del sector textil, promovido por el fin del ATV.

En términos generales, hacia el año 2005 las exportaciones de Guatemala hacia Estados Unidos, según cifras de la *United States International Trade Commission* estaban conformadas en su mayoría por vestuario (57%), frutas y vegetales (17%), y café (9%); en conjunto ocuparon alrededor de cuatro quintas partes del total de exportaciones a dicho destino.

Gráfica 10
Guatemala: Exportaciones hacia los Estados Unidos
por producto.
Año: 2005



Nota: la clasificación referente al café, té, otros, es básicamente café.

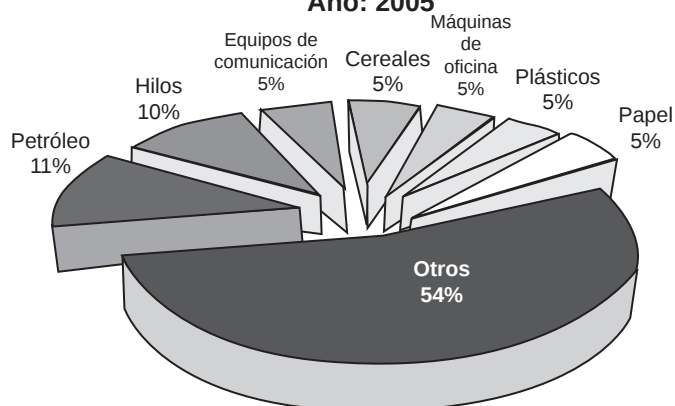
Fuente: *United States International Trade Commission*.

El sector vestuario juega un papel sumamente importante en las exportaciones del país; representó para el período 2002 a 2005, poco más de la mitad de las exportaciones de Guatemala hacia los Estados Unidos. Por consiguiente, la economía nacional es vulnerable a cualquier situación que ponga en desventaja a esta industria, especialmente en lo relacionado con costos. Por otra parte, si bien es cierto que Guatemala es uno de los mayores productores de azúcar de Latinoamérica, la poca significancia de las exportaciones de este bien antes del DR-CAFTA puede explicarse por las barreras arancelarias vigentes en ese entonces. Por su parte, la relativa importancia de las exportaciones de frutas y vegetales a Estados Unidos fue producto de la vigencia de la ICC y la CBTPA.

En el año 2005 Guatemala importó una gran cantidad de productos diversos, de los que cabe destacar por su importan-

cia (gráfica 11), el petróleo (11%) y los hilos⁵⁵ (10%); todo lo relacionado a equipo y maquinaria sumó más del 15% de las importaciones nacionales. Cabe señalar que los Estados Unidos provee al país de ciertas materias primas y *commodities*, como también productos con alto valor agregado.

Gráfica 11
Guatemala: Importaciones de los Estados Unidos
por producto.
Año: 2005



Fuente: *United States International Trade Commission.*

4.1. Sectores beneficiados

La metodología utilizada para identificar los sectores beneficiados por el comercio internacional con Estados Unidos es el examen de las tasas de crecimiento. A continuación se procede a extraer las tasas de crecimiento promedio anual, en el período comprendido del segundo semestre de 2002 al segundo semestre de 2006, de los sectores más dinámicos.

⁵⁵ Este rubro es importante debido a las restricciones de origen para las maquilas, las cuales obligaban a éstas a comprar la materia prima en los Estados Unidos.

Cuadro 11
Guatemala: exportaciones a Estados Unidos
con mayor crecimiento
Periodo: de julio de 2002 a junio de 2006

Producto	Tasa de crecimiento promedio anual
Oro, no monetario	744.4%
Caucho crudo	243.0%
Desechos de metales	43.5%
Bebidas	39.8%
Químicos orgánicos	38.1%
Maquinaria industrial	36.5%
Azúcar	25.5%
Madera y corcho	16.6%
Café, té, otros	10.1%
Crudo animal y materiales vegetales	9.6%

Nota: la clasificación referente al café, té, etc, es básicamente café.

Fuente: *United States International Trade Commission*.

En el plano de las exportaciones a Estados Unidos (ver cuadro 11) el oro y el caucho crudo presentaron las mayores tasas de crecimiento del período. Sin embargo, su relevancia es marginal al compararse con el valor y volumen de productos como el azúcar y el café, con regulares crecimientos promedio, que forman parte de los cinco rubros más importantes exportados hacia los Estados Unidos. Es notable la tremenda disparidad de las tasas de crecimiento de las exportaciones guatemaltecas, resultado de que los productos de exportación son, en su mayoría, *commodities*⁵⁶.

⁵⁶ Por lo general los *commodities* son bienes superiores, es decir la cantidad demandada aumenta a medida que se incrementa el nivel de ingreso.

Cuadro 12
Guatemala: importaciones provenientes de Estados Unidos
con mayor crecimiento
Periodo: de julio de 2002 a junio de 2006

Producto	Tasa de crecimiento promedio anual
Petróleo	50.5%
Equipo de transporte	39.4%
Fertilizantes	33.2%
Gas natural	31.1%
Fibras Textiles	28.5%
Metales no ferrosos	22.8%
Plásticos	22.3%
Equipos de comunicación	21.5%
Maquinaria Especial	20.9%
Máquinas de oficina	19.7%

Fuente: *United States International Trade Commission.*

En contraste con las exportaciones, el cuadro 12 muestra que las importaciones presentaron tasas de crecimiento promedio anual sin mucha diferencia entre sí. Debido a su importancia resaltaron los incrementos del petróleo y de las fibras textiles. En este último rubro, el aumento obedeció a que era un insumo obligatorio en la exportación de artículos de vestuario, en el marco de la CBTPA. También fueron importantes los incrementos de los plásticos, equipos de comunicación y de oficina, dada su relativa importancia dentro del total de importaciones guatemaltecas.

En lo que respecta al resto de productos, tal como sucede con las exportaciones, los artículos con mayor crecimiento promedio anual no se encontraron dentro de los principales productos que integran la lista de importaciones, posiblemente debido a dos razones: o bien el volumen importado sumamente bajo no permitió que los montos fueran significativos, o el alto crecimiento fue resultado del aumento de precios de estos

productos, y por lo consiguiente se sigue comprando la misma cantidad pero a un valor superior; esto es especialmente cierto en el caso de los metales no ferrosos y fertilizantes, que se encarecieron debido a la mayor demanda de las economías emergentes.

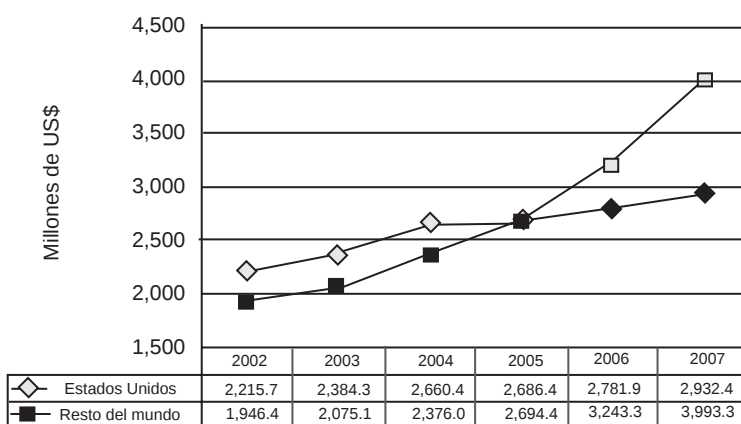
5. Comportamiento del comercio bilateral con Estados Unidos después de la entrada en vigencia del DR-CAFTA

El análisis del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos es una tarea ambiciosa por dos razones: la primera, el poco tiempo transcurrido desde que fue suscrito dificulta la visualización de tendencias comerciales claras; la segunda, los tratados de libre comercio dependen de las decisiones tomadas por el Estado para maximizar sus beneficios, basadas en su mayoría en políticas orientadas al largo plazo, y no todas enfocadas en un sentido meramente comercial; en tal razón pueden pasar varios años sin que se logre ver cambios significativos. También debe tenerse en cuenta que el DR-CAFTA al ser un tratado multilateral puede contribuir a una mayor integración regional. Ante esa perspectiva, no es de extrañar que haya empresas que, en lugar de presentar crecimientos significativos de sus exportaciones a Estados Unidos, incrementen éstas a algún otro país de Centroamérica o República Dominicana.

El DR-CAFTA ha consolidado el acceso de las empresas que ya tenían relación comercial con Estados Unidos. En ese orden de ideas, fue comprensible que el sector exportador hiciera énfasis en la pronta ratificación del Tratado, dado que las firmas primero buscan mercados cercanos para la exportación de sus productos, en este caso Centroamérica, para posteriormente expandirse a lugares más lejanos, como los Estados Unidos y Europa.

De acuerdo a la gráfica 12 puede inferirse que las exportaciones hacia los Estados Unidos han tenido un menor crecimiento en comparación con las del resto del mundo. Se observa que a partir del año 2005 sucedió un hito histórico: Guatemala empezó a exportar menos a Estados Unidos y más al resto del mundo, lo que no sucedía desde la segunda década del siglo XX. Asimismo, en los años comprendidos de 2002 a 2008 las exportaciones hacia Estados Unidos crecieron en promedio (4.5%) a tasas menores que las destinadas al resto del mundo (21.8%). Es importante enfatizar que la tasa de crecimiento de las exportaciones a Estados Unidos en 2006 y 2007 (3.6 y 5.4%, respectivamente) fue inferior a la registrada en el período 2002-2005 (6.7% en promedio).

Gráfica 12
Guatemala: tendencias de las exportaciones (FOB)
a Estados Unidos y del resto del mundo.
Periodo: 2002-2007

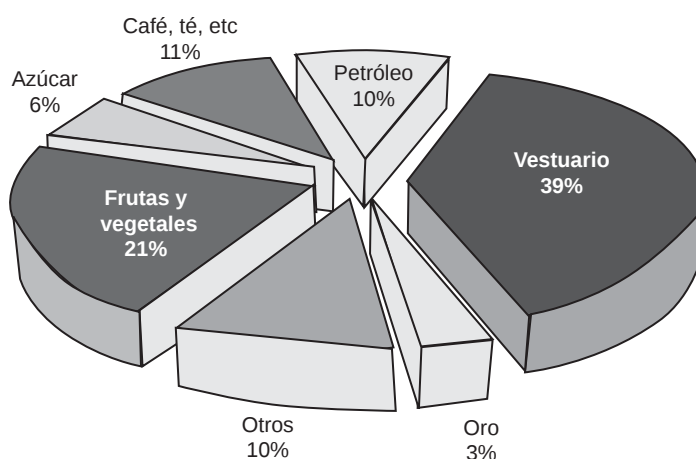


Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

En cuanto a la estructura de las exportaciones en 2008, resalta la disminución significativa del vestuario que pasó de representar 57% del total de exportaciones hacia Estados Unidos

en el año 2005, a 40% en el año 2008. Debido a ello aumentó la importancia del resto de bienes; además, el oro se añadió como nuevo producto en la lista de las exportaciones, con una participación de 3% del total de exportaciones.

Gráfica 13
Guatemala: Exportaciones hacia los Estados Unidos
por producto 2008*

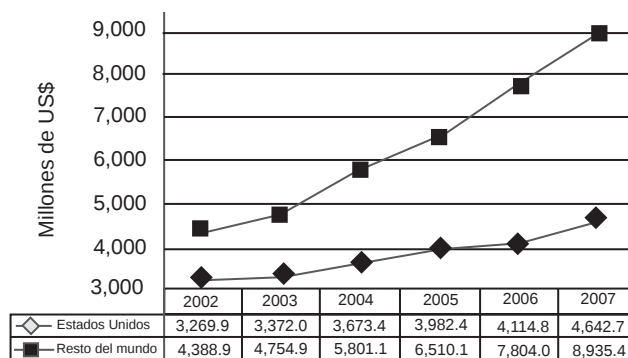


Nota: *hasta noviembre. La clasificación referente al café, té, otros, es básicamente café.

Fuente: *United States International Trade Commission*.

De acuerdo a la gráfica 14, en el período 2003-2005, el crecimiento promedio anual de las importaciones provenientes de Estados Unidos fue de 6.8%, en cambio para el período 2006-2007 fue de 8.1%; ambas menores a las registradas por el resto del mundo –con tasas de crecimiento de 14.2% y 17.2% para 2003-2005 y 2006-2007, respectivamente-. Esto manifiesta que, al igual que las exportaciones, las importaciones del resto del mundo han mostrado un mayor dinamismo en los últimos años. El flujo comercial con los Estados Unidos tras la firma del DR-CAFTA estaría indicando que éste ha incidido en el ensanchamiento del déficit de la balanza comercial.

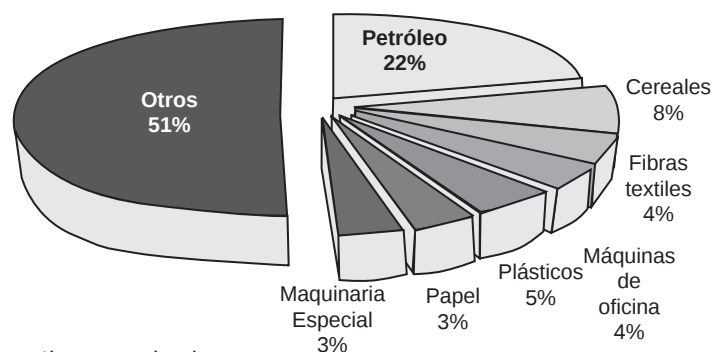
Gráfica 14
Guatemala: comportamiento de las importaciones (CIF)
de EE. UU. y las del resto del mundo
Periodo: 2002-2007



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

Del año 2005 al año 2008, dentro de la estructura de las importaciones, los cereales, el papel y especialmente los equipos de comunicación han aumentado su participación dentro del total. En contraste, ha disminuido la participación de máquinas de oficina, plástico, maquinaria especial y petróleo.

Gráfica 15
Guatemala: Importaciones de los Estados Unidos por producto
Año: 2008*



Nota: *hasta noviembre

Fuente: *United States International Trade Commission*.

Finalmente, cabe enfatizar que el comportamiento inferior del comercio con Estados Unidos no solamente es efecto de la poca competitividad de Guatemala, sino también es producto de la decreciente significancia económica de Estados Unidos en el mundo, pues al año 2008 el país norteamericano concentró el 23.1% del PIB mundial, luego de haber representado un 27.1% en 2005⁵⁷.

5.1. Sectores beneficiados

No es tarea fácil confirmar si el Tratado de Libre Comercio abrió las puertas para la diversificación de la producción exportable. Empero, es factible identificar los sectores prometedores, mediante la observación de sus tasas de crecimiento.

Cuadro 13
Guatemala: exportaciones a Estados Unidos con mayor
crecimiento
Periodo: de julio de 2006 a junio de 2008

Producto	Tasa de crecimiento promedio anual
Oro, no monetario	967.3%
Metales no ferrosos	441.0%
Caucho crudo	159.9%
Maquinaria industrial	82.5%
Químicos orgánicos	48.6%
Bebidas	43.1%
Petróleo	31.8%
Desechos de metales	25.9%
Madera y corcho	23.1%
Estructuras prefabricadas	16.9%

Fuente: *United States International Trade Commission*.

⁵⁷ En comparación la Unión Europea significó de 2005 a 2007 alrededor de un 30.0% del PIB mundial.

La primera impresión al observar el cuadro 13, es que la mayoría de productos que presentaron crecimientos importantes luego de la entrada en vigor del DR-CAFTA son bienes que venían creciendo dinámicamente desde años atrás. Entre estos destacan el oro, caucho crudo, desechos de metales, bebidas y químicos orgánicos. Por esto mismo se puede decir que el Tratado no ha alterado la tendencia comercial existente. Asimismo, dado que estos bienes tienen una alta variabilidad, parten de volúmenes bajos de exportación y mercados internacionales de tamaño relativamente reducido, es difícil que puedan constituirse en productos de gran relevancia dentro de la estructura de las exportaciones, excepto el caso del oro⁵⁸.

El único producto tradicional en la lista de productos con mayores tasas de crecimiento es el petróleo, cuyo dinamismo se asocia a incrementos en precios más que a aumentos en el volumen exportado.

Cuadro 14
Guatemala: importaciones provenientes de Estados Unidos
con mayor crecimiento
Periodo: julio 2006 a junio 2008

Producto	Tasa de crecimiento promedio anual
Metales no ferrosos	205.7%
Hierro y acero	116.6%
Equipo de transporte	42.5%
Petróleo	35.0%
Cereales	34.1%
Plásticos	33.1%
Fertilizantes	27.2%
Manufactura de metales	24.7%
Maquinaria en general	23.7%
Equipo científico	21.5%

Fuente: *United States International Trade Commission*.

⁵⁸ Porque tiene un gran mercado, derivado de que todavía representa un medio de atesoramiento de la riqueza, especialmente en contextos de crisis económica.

Dentro del rubro de las importaciones, destaca la pérdida de dinamismo de las fibras textiles, a consecuencia de la flexibilización de las reglas de origen en cuanto a utilizar material originario de Centroamérica, y bajo ciertas circunstancias de Canadá y México, en la elaboración de artículos textiles.

En contraste, los cereales, en su mayoría maíz amarillo y trigo, tuvieron un comportamiento dinámico. También fueron importantes los crecimientos registrados por el petróleo y el fertilizante, productos con alzas sostenidas en sus precios en el período analizado.

En este punto conviene recalcar que los beneficios esperados con la entrada en vigor del DR-CAFTA se asocian con las exportaciones; un caso interesante lo constituye la industria del vestuario, principal sector exportador que pese a que recibieron ciertos beneficios, no ha logrado despegar, más bien se ha convertido en un sector en declive; dada su importancia, la actividad económica nacional resiente lo que acontezca en esta industria.

En ese orden de ideas, el declive del sector vestuario unido a la crisis económica en Estados Unidos ha tenido efectos nocivos a nivel general, impactando sobremanera en el empleo. Esto porque la maquila por sus características es una industria mano de obra intensiva, capaz de generar importantes plazas laborales necesarias en el actual contexto recesivo. Por otra parte, hay una gran cantidad de sectores de la actividad económica que no han sido beneficiados por el Tratado, tal es el de automóviles, equipos y maquinaria, químicos, caucho y tabaco, que ya sea por su propia volatilidad o por ser bienes no fundamentales, y más bien específicos, no se hicieron elegibles para ser incluidos en los acuerdos comerciales firmados.

En conclusión, podría afirmarse que los beneficiarios del DR-CAFTA en el área de las importaciones son el área de vestuario, así como el sector de cereales, que obtuvo una disminución en la tasa de arancel, o bien fue completamente liberado.

5.2. Análisis de sectores importantes beneficiarios del DR-CAFTA

Al ratificarse y entrar en vigencia el Tratado de Libre Comercio en julio del 2006, era de esperarse que no todos los sectores productivos del país se beneficiarían, ya que esto hubiera requerido la implementación de diversas políticas orientadas en el corto plazo a la capacitación de la fuerza laboral, la diversificación de la oferta exportable en los rubros susceptibles a serlo, el apoyo con crédito y asistencia técnica a las MYPYMES⁵⁹, la regularización de la tenencia de tierra en un marco de recursos y capacidades para hacer productiva la tierra. En tal razón, los sectores que pudieron aprovechar el DR-CAFTA desde su inicio son aquellos que antes de esa fecha ya sostenían una relación económica con el vecino del norte: entre otros, vestuario, frutas y vegetales, azúcar, café y petróleo por el lado de las exportaciones y el maíz amarillo por el lado de las importaciones.

Vestuario

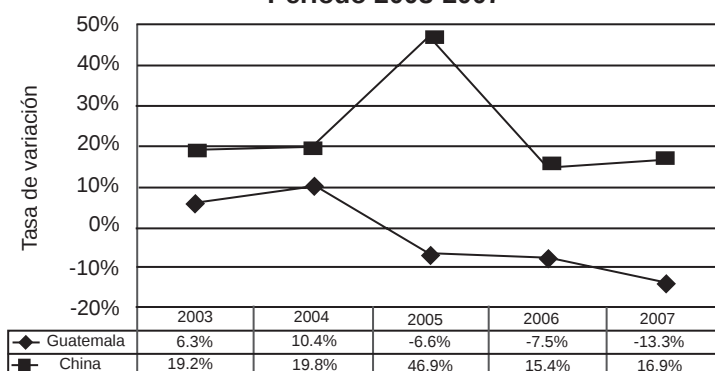
Entre los logros más notables del DR-CAFTA, destaca el permiso a las maquilas de textiles del uso de otras materias primas que no fueran de origen estadounidense. No obstante, dos años después de entrada en vigencia del Tratado, se observa cómo este sector ha decaído en su participación dentro de las exportaciones totales, lo cual no resulta extraño toda

⁵⁹ Cabe señalar que el Ministerio de Economía maneja varios programas de apoyo técnico y crediticio a las MYPIMES, aunque son de cobertura escasa y su desempeño no está sujeto a evaluación de resultados.

vez que durante los últimos años muchas maquilas han cerrado operaciones en Guatemala, debido a la competencia que enfrentan por parte de las economías del continente asiático, las cuales pueden operar con menores costos de insumos, como la electricidad y la mano de obra.

La anterior situación, acentuada por el fin del ATV en diciembre de 2004, ha permitido a los países asiáticos, en especial China, el acceso libre a los mercados mundiales⁶⁰. Por ello puede decirse que después de 2005, Guatemala pasa de un modelo de negocios basado en las cuotas limitantes de exportaciones a un modelo de negocios cuya principal ventaja comparativa es la ubicación geográfica, dada su cercanía a EE.UU.; tal cuestión explica la necesidad de reconvertir el sector para enfocarse en los sistemas denominados *full package* y *speed package*⁶¹.

Gráfica 16
Estados Unidos: Tasas de crecimiento
de las importaciones de ropa
Periodo 2003-2007



Fuente: *United States International Trade Commission*.

⁶⁰ Sin embargo, en noviembre de 2005, China y Estados Unidos alcanzaron un acuerdo para limitar hasta diciembre 2008 el auge de los envíos de ropa y textiles chinos a Estados Unidos.

⁶¹ Estos sistemas permiten entregar productos en un tercio o la mitad del tiempo con respecto a los provenientes de Asia, aunque su precio sea mayor.

El examen de las tasas de crecimiento nos permite observar el decrecimiento del sector vestuario guatemalteco a partir de 2005, con caídas cada vez mayores. En contraste, China ha ido incrementando de manera sostenida su participación en el mercado estadounidense, observable por medio de las tasas de crecimiento elevadas que registran sus exportaciones de ropa.

Frutas y verduras, café, petróleo y azúcar

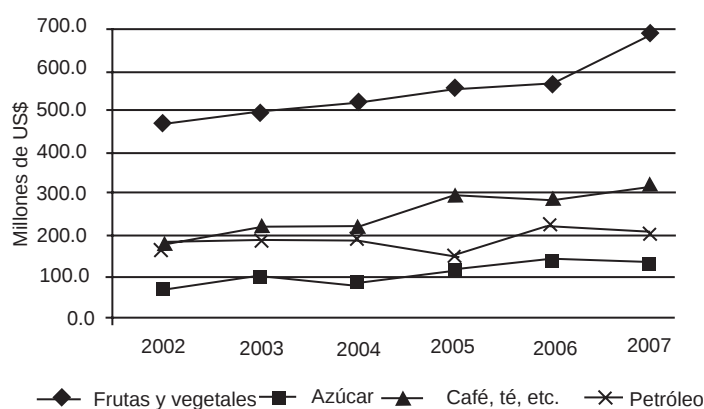
En la gráfica 17 se observa el aumento sostenido de las exportaciones de frutas y verduras, café, azúcar y petróleo. Resalta cómo han ganado terreno las exportaciones de frutas y verduras a Estados Unidos, las cuales pasaron de significar un 17% en el año 2005 a 21% en el año 2008. En este caso en particular el incremento puede ser atribuible al DR-CAFTA, ya que Estados Unidos liberalizó el 89% de las partidas arancelarias de bienes agrícolas en el primer año de vigencia. Asimismo, las exportaciones de frutas y verduras han superado en los últimos años a las derivadas de productos tradicionales, como evidencia de una pequeña diversificación de la producción exportable.

Contrario a lo que se piensa, la producción de frutas y verduras se da tanto en pequeñas como en grandes plantaciones⁶²; esta agregación esconde las distintas particularidades en el cultivo y comercialización de tales productos. Por esta razón en principio no puede esperarse que la simple entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio genere desarrollo rural; para tal fin se requiere de políticas públicas activas coordinadas con el sector privado de manera que los pequeños agricultores diversifiquen su oferta exportable⁶³ dentro de los espacios

⁶² En las grandes plantaciones predominan productos como el melón, plátano, ajonjolí y mangos, en cambio los pequeños agricultores cultivan minivegetales, coliflor y brócoli. Ver Fradejas, A. y S. Gauster (2006). *Perspectivas para la economía familiar campesina de Guatemala en un contexto DR-CAFTA*. Ciudad de Guatemala, CONGCOOP/Mesa Global, p.58

generados por el DR-CAFTA, a efecto de lograr una mejor inserción internacional y aprovechar así las oportunidades que genera el proceso de globalización.

Gráfica 17
Guatemala: Exportaciones de frutas y verduras, café, azúcar
y petróleo a los Estados Unidos
Período: 2002-2007



Fuente: *United States International Trade Commission*.

Como resultado del incremento del precio de los productos tradicionales, se observa en el período 2002-2007 un aumento moderado (crecimiento promedio anual de 13%) de las exportaciones de café –ha logrado posicionarse por calidad en el mercado estadounidense– y de petróleo –ha mostrado una tendencia errática por el comportamiento fluctuante del volu-

⁶³ En este contexto, cabe señalar que en el país las experiencias de éxito productivo y comercial siempre han tenido algún tipo de promoción desde el sector público. La producción de hortalizas para la exportación, generalmente en manos de pequeños productores de algunos municipios que se ha venido dando en los últimos 20 años, tiene su origen en un ambicioso programa de reconstrucción productiva de la década de 1980, en el que el sector público y el sector exportador organizado, en conjunto con la cooperación técnica de Estados Unidos y países del norte de Europa apoyaron activamente la diversificación productiva con infraestructura, créditos y capacitación técnica.

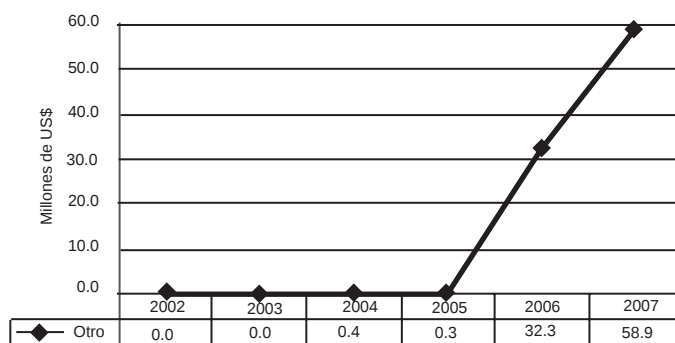
men extraído-. El crecimiento de la exportación de azúcar en este período fue de 16%⁶⁴.

Es importante mencionar que el café gozaba de libre acceso con anterioridad a la CBTPA. En lo relativo al petróleo el arancel existente ha sido simbólico⁶⁵ y en ningún momento se ha constituido en obstáculo a la exportación.

Oro

En la gama de las exportaciones guatemaltecas la exportación de oro –nuevo producto- ha llegado a representar un 3% del total exportado en 2008 a Estados Unidos. Ello es resultado del asentamiento de las industrias extractivas de oro, que se vieron atraídas a Guatemala, tanto por su alto precio en el mercado internacional como por el marco jurídico que el DR-CAFTA ofrece.

Gráfica 18
Guatemala: exportaciones de oro a Estados Unidos
Periodo 2002-2007



Fuente: United States International Trade Commission.

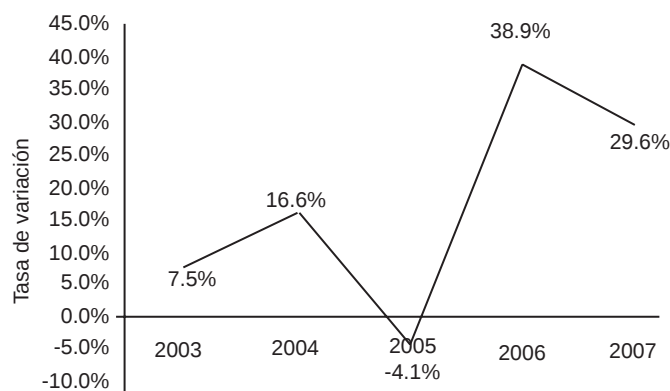
⁶⁴ Cabe mencionar que en el año 2007 las exportaciones de azúcar decrecieron en 4%, a pesar del aumento de las cuotas impuestas en el marco del DR-CAFTA, las cuales van de 32,000 toneladas métricas para el primer año (2007) a 49,820 para el año 2015; luego de este año se dará un incremento anual adicional de 940 toneladas métricas.

⁶⁵ Antes del Tratado el petróleo se aplicaba un arancel de 5.25 centavos de US dólar por barril.

Maíz amarillo

Tal como se mencionó anteriormente, la importación de cereales fue uno de los renglones que tuvieron un notable incremento con el tratado; entre éstos es importante estudiar el comportamiento del maíz amarillo, principal cereal importado junto al trigo e insumo clave para las industrias avícola y porcina.

Gráfica 19
Guatemala: tasa de crecimiento de las importaciones de maíz
amarillo provenientes de Estados Unidos
Periodo: 2003-2007



Fuente: SIECA.

En la gráfica puede observarse que desde el año 2006 las importaciones de maíz amarillo se dispararon, con tasas de crecimiento en torno al 30%, debido a dos razones: la ampliación de la cuota libre arancel y el repunte de los precios de este cereal. Cabe señalar que el DR-CAFTA ha acelerado la tendencia que venía desde los años noventa hacia una mayor importación de maíz amarillo, que ha sustituido la producción

nacional; tal dato es corroborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), que muestra que desde 1990 la producción nacional de maíz amarillo ha venido en franca decadencia⁶⁶.

5.3. Exportaciones mediante el DR-CAFTA

El sector exportador de Guatemala, a través del acuerdo firmado con Estados Unidos ha obtenido ciertos beneficios. Para juzgar en qué medida este sector ha resultado beneficiado, se analizaron las siguientes cuestiones: 1. el dinamismo de las exportaciones de los distintos países de la región bajo el DR-CAFTA; y 2. la evolución de las exportaciones guatemaltecas amparadas por el DR-CAFTA, comparada con las exportaciones no amparadas por programa alguno.

Concerniente al primer punto, entre el período julio/junio 2006-2007 y julio/junio 2007-2008 el valor de las exportaciones que Guatemala realizó hacia ese mercado registró una tasa de crecimiento de 22.3%, una de las mayores obtenida dentro de los países signatarios del DR-CAFTA. Sin embargo, es el país de la región que, a excepción de Nicaragua, presenta el menor valor de sus exportaciones a Estados Unidos. En cuanto al segundo punto cabe decir que en el mismo período la situación de las exportaciones no amparadas bajo el Tratado fue contraria, pues Guatemala registró una tasa de crecimiento negativa (-1.5%). Tal circunstancia hace pensar que de no haberse ratificado el DR-CAFTA las exportaciones al mercado estadounidense habrían permanecido estancadas⁶⁷.

⁶⁶ De producirse 1.35 millones de toneladas métricas en 1990 la producción ha caído a menos de 0.9 millones para el año 2006. Ver la base de datos agrícola de FAO en <http://faostat.fao.org/site/567>

⁶⁷ Empero, muchos de los productos de exportación han pasado progresivamente a formar parte del DR-CAFTA; ésta es una razón para el estancamiento de las exportaciones no amparadas por el Tratado.

Cuadro 15
Estados Unidos: Importaciones de países signatarios
del DR-CAFTA
-en millones de US\$-

País	2006-2007	2007-2008	Cambio porcentual
TOTAL	7,039.8	8,813.6	25.2%
República Dominicana*	736.5	1,747.8	137.3%
Costa Rica	n/a	n/a	n/a
Honduras	2,904.0	3,063.3	5.5%
Guatemala	1,286.3	1,572.8	22.3%
El Salvador	1,472.1	1,637.7	11.3%
Nicaragua	640.9	792.0	23.6%

Notas: datos de julio a junio. *En República Dominicana el DR-CAFTA entró en vigor hasta el año 2007; n/a: las exportaciones de Costa Rica todavía se encontraban en el marco de otros programas, por ello no aplica.

Fuente: *United States International Trade Commission*.

El crecimiento de la participación del DR-CAFTA dentro de la estructura de las exportaciones guatemaltecas hacia Estados Unidos, pasó de 17.3% en 2006 a 46.1% en noviembre de 2008.

Cuadro 16
Guatemala: Exportaciones a Estados Unidos por tipo de programa
Periodo: 2002-2008

Tratado	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Cuenca del Caribe	37.2%	36.4%	37.3%	39.8%	20.4%	0.0%	0.0%
DR-CAFTA	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	17.3%	39.0%	46.1%
Sistema General de Preferencias	1.0%	1.7%	2.3%	2.2%	2.3%	0.0%	0.0%
Sin programa	61.9%	61.8%	60.4%	57.9%	60.0%	61.0%	53.9%

Nota: *Hasta noviembre. Datos pueden no coincidir por redondeo de cifras.

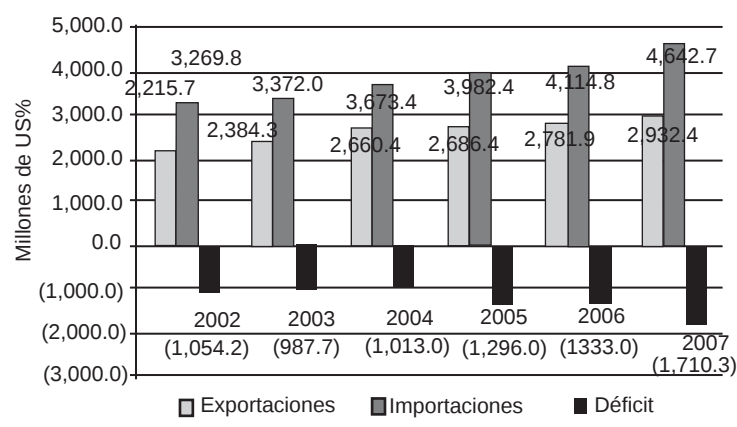
Fuente: *United States International Trade Commission*.

En suma, como resultado del dinamismo de las exportaciones a Estados Unidos amparadas por el DR-CAFTA, ha aumentado la participación de este régimen en la estructura de las exportaciones, lo cual parece indicar que a medida que pasa el tiempo el tratado de libre comercio puede empezar a dar frutos, siempre y cuando se acompañe de las políticas necesarias para aprovecharlo.

5.4. Balanza comercial

El déficit comercial con Estados Unidos se mantuvo sin mayores alteraciones durante el periodo del 2002 al 2005; sin embargo, experimentó aumentos en los años 2006 y 2007, atribuibles al menor dinamismo de las exportaciones con respecto a las importaciones a ese país.

Gráfica 20
Guatemala: balanza comercial con Estados Unidos
Periodo: 2002-2007



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

5.5. Efectos sobre la recaudación tributaria

Un tema controvertido al momento de evaluar los beneficios y perjuicios de un acuerdo comercial es su impacto en la recaudación tributaria. En la literatura se reconocen dos tipos de efectos: el primero, las pérdidas que ocasionan los tratados debido a la eliminación de los aranceles; y el segundo, el estímulo a la actividad económica nacional, derivado de un nivel superior de intercambio comercial con el país o región firmante, que se traduce en incrementos en la captación de impuestos, que compensan y en ocasiones sobrepasan las pérdidas causadas por la reducción de aranceles por lo que el impacto teórico en la recaudación es ambiguo. Para el caso de Guatemala, se observa que en la actualidad domina el primer efecto; ello porque la actividad económica nacional se ha resentido como producto de la crisis económica global, lo que ha provocado una retracción del consumo y por ende una merma en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el tributo más importante dentro de la estructura impositiva⁶⁸.

En el presente estudio únicamente se analiza el impacto en la disminución de la recaudación aduanera, es decir el primer efecto comentado, debido a que no hay información que permita inferir el efecto del DR-CAFTA en otros impuestos y ramas de la actividad económica. Antes de empezar el análisis vale la pena saber que los impuestos aduaneros son dos, los Derechos Arancelarios a la Importación (DAI) y el IVA sobre las importaciones⁶⁹. También es necesario recordar que desde el inicio del acuerdo el 80% de los productos entró con

⁶⁸ Ver el estudio elaborado por ASIES *Evaluación anual de la actividad económica 2008 y perspectivas para 2009*.
En red: www.asies.org.gt

⁶⁹ Ambos se calculan sobre el valor de las importaciones declaradas en las pólizas aduaneras. El IVA sobre importaciones se calcula sobre la suma del valor del producto importado y la tasa del DAI.

arancel cero y que en los años subsecuentes se ampliará el porcentaje de productos que ingresan con dicho arancel, por lo que a partir del año quince (2021) el 99% de los productos no tendrán arancel; empero, es de matizar que contrario a lo que parece, este proceso de desgravación no es drástico⁷⁰, que puede ser corroborado cuando se mide la reducción tributaria causada por la vigencia del DR-CAFTA en términos del PIB.

Cuadro 17
Reducción tributaria causada por la vigencia del DR-CAFTA
–Millones de quetzales–

Año	DAI	IVA importación	Total	% del PIB
2006	72.3	8.7	80.9	0.0
2007	323.8	38.9	362.7	0.1
2008	156.5	19.3	175.8	0.1

Fuente: Gerencia de Planificación de la SAT.

Como se aprecia en el cuadro 15, la pérdida del fisco ha sido en torno al 0.1% del PIB, que representa una cantidad poco considerable, menor a las estimaciones que se hicieron antes de la entrada en vigencia del Tratado que estaban alrededor del 0.3% del PIB.

Como reflexión final, convendría evaluar el efecto que el DR-CAFTA ha tenido en la recaudación de otros impuestos, como el de la renta y el IVA, a cuyo efecto deberían crearse instrumentos de medición estadística que posibiliten su cuantificación. Además, sería pertinente dejar que transcurra un periodo mayor de vigencia a fin de realizar una evaluación más objetiva sobre sus efectos en la tributación.

⁷⁰ Toda vez que desde la década de los noventa Guatemala ha experimentado un proceso gradual de liberalización comercial.

IV. Acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea

1. Antecedentes

Las relaciones entre Centro América y la Unión Europea⁷¹ se estrecharon con el Acuerdo Marco de Cooperación, mejor conocido como Acuerdo de Luxemburgo, ratificado en noviembre de 1985. Con este acuerdo se pretendió ampliar y reforzar las relaciones diplomáticas, económicas y comerciales entre la Comunidad Europea y los países de América Central. Para ayudar al cumplimiento de estos objetivos, se creó la Comisión Mixta de Cooperación conformada por representantes de ambas partes; ocho años después, en febrero de 1993, se firmó un nuevo Acuerdo Marco de Cooperación, el Acuerdo de San Salvador, que entró en vigencia en marzo de 1999. Dicho acuerdo amplió el anterior y estableció el compromiso de las partes contratantes a fortalecer y diversificar sus relaciones de cooperación en todos los ámbitos de interés común, especialmente en las áreas económica, financiera, comercial y social. A la Comisión Mixta de Cooperación se le encargó velar por el buen funcionamiento de este acuerdo. También se instruyó a dicha Comisión que le diera seguimiento a la evolución de los intercambios comerciales con el fin de formular las recomendaciones necesarias para favorecer su expansión, lo que llevaría posteriormente a la instalación del Foro de Comercio entre ambas regiones.

⁷¹ En ese entonces denominada Comunidad Económica Europea.

Este Foro fue propuesto por Centroamérica en octubre de 1993 –durante la VI Reunión de la Comisión Mixta– con el propósito de desligar los aspectos comerciales de los políticos. Debido a que la respuesta europea no fue inmediata, fue aprobado hasta febrero de 1995. La primera reunión del foro, en octubre de 1995, permitió revisar la situación del intercambio comercial y del SGP+⁷². La segunda reunión del Foro se efectuó cuatro años después, en octubre de 1999, para tratar temas relativos a las inversiones y el SGP.

Posteriormente, en diciembre del 2003, fue suscrito el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre los países de la región centroamericana y la Unión Europea, el cual amplió la gama de temas para la cooperación y profundizó el diálogo político. Con este acuerdo se buscó intensificar las relaciones y la cooperación entre ambas regiones y fomentar la integración regional entre los países centroamericanos. Se trató, en suma, de un fortalecimiento de las relaciones políticas y de cooperación entre Centroamérica y la Unión Europea, abriendo el espacio necesario para un posible Acuerdo de Asociación, que establecería el libre comercio entre ambas partes.

1.1. Preámbulo de la negociación

En la III Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, efectuada en Guadalajara, México, en mayo de 2004, se em-

⁷² Vigente desde julio de 2005. Para estar en el SGP+ es necesario reunir tres condiciones: no estar clasificados, según la definición del Banco Mundial, como país de ingresos elevados durante tres años consecutivos; no tener una economía diversificada, es decir, que las cinco principales secciones de sus exportaciones a la UE representen más del 75% del valor del total de sus exportaciones acogidas al SGP; las exportaciones a la UE acogidas al SPG deben representar menos del 1 % del valor total de las exportaciones totales a la UE acogidas al SPG. Además, los países deben ratificar y aplicar de manera efectiva los 16 convenios de la ONU y la OIT relativos a derechos humanos y laborales y, como mínimo, 7 de los 11 convenios relativos al medio ambiente y los principios de gobernanza.

pezó a gestar la idea de un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea –veintisiete Estados⁷³- y los países del istmo⁷⁴. Luego de una serie de reuniones, se anunció en la IV Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, celebrada en mayo del 2006 en Viena, Austria, el propósito de iniciar el proceso para el Acuerdo de Asociación.

La Unión Europea toma decisiones a través de tres instituciones: el Parlamento Europeo, que representa a los ciudadanos; el Consejo de la Unión Europea, como la principal instancia decisoria presidida por los ministros de cada país miembro; la Comisión Europea, responsable de la aplicación de las decisiones del Consejo y del Parlamento⁷⁵.

Por su parte, Guatemala tiene como instancias de coordinación nacional, tres instituciones: CONAPEX, órgano encargado de dar recomendaciones en materia de política comercial externa, integrado por los ministros del gabinete económico y relaciones exteriores, así como por los presidentes de las distintas cámaras y asociaciones del sector privado organizado; CONEI, que apoya a CONAPEX en las negociaciones comerciales internacionales; Foros de participación, divididos a su vez en: CENCIT, institución encargada de coordinar el proceso de información a los distintos sectores empresariales; y foros de participación e información con los distintos grupos de la sociedad civil.

⁷³ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, la República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia y el Reino Unido.

⁷⁴ Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

⁷⁵ Una de las principales características del sistema comercial europeo es su complejidad. Esto se explica en parte, por la gran cantidad de acuerdos de comercio preferencial y por la poca liberalización de los sectores agrícolas, dependientes de la protección y las subvenciones otorgadas por el Estado.

El Acuerdo de Asociación es un convenio bilateral, compuesto de tres partes:

- a. Pilar de Dialogo Político: persigue establecer mecanismos institucionalizados para promover una discusión e intercambio de información –en diferentes instancias- entre la UE y CA sobre cuestiones bilaterales y regionales de interés común que podrían permitir la adopción de posiciones conjuntas en temas de trascendencia internacional. A través de estos mecanismos se busca promover una serie de valores comunes entre ambas regiones, tales como el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales, la protección del medio ambiente y el fortalecimiento del Estado de Derecho, entre otros.
- b. Pilar de Cooperación: tiene como intención profundizar y reforzar la cooperación entre Centroamérica y la Unión Europea. Conjuntamente busca mejorar las capacidades para actuar eficientemente en función de los retos que se presentarán con el establecimiento de la Zona de Libre Comercio.
- c. Pilar de Comercio: busca impulsar el desarrollo económico y social de las regiones por medio del establecimiento de la Zona de Libre Comercio, que implica mayor apertura comercial, el establecimiento de reglas claras para el comercio e inversión, y la eliminación de las barreras no arancelarias.

Una vez anunciado el Acuerdo de Asociación con la región centroamericana (mayo de 2006), la Unión Europea comenzó la fase preparatoria, previamente al inicio de la ronda de negociaciones. Para tal efecto, la Comisión Europea elaboró un mandato de las directrices para la negociación con Centroamérica que incluye objetivos y expectativas.

Posteriormente, le correspondió al Consejo Europeo llevar a cabo consultas con los países miembros de la Unión para la aprobación del mandato, confirmado el 29 de junio del 2007, y en el que se aclararon los principios generales de la negociación, así como se definieron las mesas de diálogo. Cabe destacar que la Comisión ha requerido que Centroamérica asuma de forma conjunta la negociación, que deberá realizarse de región a región para evitar posiciones parciales. Por tanto, se considera que un tema está negociado cuando todas las partes estén de acuerdo.

Los pasos para la negociación del Acuerdo de Asociación son los siguientes: Primero, presentar una posición conjunta en la mesa de negociación. Segundo, que dicha posición regional conjunta pueda ser comunicada a la Unión Europea de una manera ordenada y eficiente. Tercero, que la estructura organizativa responda adecuadamente a las necesidades impuestas por la realidad económica y política de la región, de tal manera que Centroamérica pueda estar en una posición realista de alcanzar un acuerdo satisfactorio para ambas regiones en un período de tiempo razonable.

2. Proceso de negociación

Anticipadamente a la confirmación del mandato, en marzo del 2007 se inició el trabajo preparatorio a nivel nacional y centroamericano. Se conformaron los equipos de negociación y se definieron los objetivos y estrategia conjunta de negociación. De acuerdo con el cronograma de negociación se contemplaron diez rondas, de las cuales se han realizado siete a abril de 2009.

Las rondas realizadas en forma bimestral, empezaron en octubre de 2007, con un período posterior para preparar la implementación del acuerdo. Se espera contar con un Acuerdo de Asociación listo para finales de este año 2009. Cabe decir

que tales reuniones se realizan de forma alterna entre América Central –la sede se definió en orden alfabético, las reuniones se iniciaron en Costa Rica- y Europa –la única sede será Bruselas, Bélgica-. Cabe señalar que se han agregado dos rondas técnicas comerciales entre la quinta y sexta reuniones y entre la sexta y séptima reuniones, respectivamente.

Antes de la reseña de las rondas de negociaciones conviene indicar que las negociaciones comerciales se subdividen en doce grupos, que ilustran el carácter transversal del comercio: 1) Mesa de Acceso a Mercados, 2) Mesa de Reglas de Origen y Procedimientos Aduaneros, 3) Mesa de Obstáculos Técnicos al Comercio, 4) Mesa de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, 5) Mesa de Instrumentos de Defensa Comercial, 6) Mesa de Comercio y Competencia, 7) Mesa de Servicios y Establecimiento, 8) Mesa de Propiedad Intelectual, 9) Mesa de Contratación Pública, 10) Mesa de Comercio y Desarrollo Sostenible, 11) Mesa Solución de Controversias y Disposiciones Institucionales, 12) Mesa de Aduanas y Facilitación del Comercio. Cabe mencionar que se dará énfasis a los resultados de la Mesa de Acceso a Mercados por el carácter comercial de este documento.

I Ronda de Negociaciones: Con sede en San José, Costa Rica, esta reunión se llevó a cabo en la semana del 22 al 26 de octubre de 2007. La primera ronda de negociaciones permitió generar una discusión conceptual sobre las perspectivas de ambas regiones, Centroamérica y la Unión Europea, en relación con los componentes de este acuerdo: político, de cooperación y comercial; y para aclarar los intereses de ambas partes.

El recuento de la I Ronda fue positivo, y puede afirmarse que fueron alcanzados los objetivos que el equipo centroamericano se había planteado. En efecto, Centroamérica logró mantener y explicar una posición articulada como región y acordar

un plan de trabajo para cada componente del Acuerdo. Tanto la Unión Europea como Centroamérica acordaron pasar de un ejercicio de discusión conceptual como el que se hizo en la I Ronda, a la esencia de la negociación sustantiva –sobre la base de propuestas y contrapropuestas escritas– para la II Ronda. Para alcanzar este último objetivo, y considerando la importancia de que todos los países pudieran contar con el tiempo suficiente para realizar una primera ronda de consultas con sus sectores productivos y sus respectivas sociedades civiles, previamente a formular una posición nacional inicial, se dispuso posponer la II Ronda de negociación –originalmente prevista para diciembre del 2007– para finales del mes de febrero de 2008.

II Ronda de Negociaciones: La reunión se realizó en Bruselas, Bélgica del 25 al 29 de febrero de 2008. Sobre la base de la primera ronda las partes involucradas entraron en una fase activa de la negociación con propuestas específicas.

Las partes mantuvieron un profundo intercambio de opiniones sobre los objetivos y principios que debe recoger el Acuerdo de Asociación, en particular en el ámbito del diálogo político, en temas como derechos humanos, gobernabilidad y estado de derecho, desarrollo sostenible, así como en las asimetrías de la región centroamericana.

Se profundizó el análisis de los textos referentes a cuestiones de cooperación, que ya habían sido tratados en la primera ronda, especialmente sobre la estructura, los objetivos, los principios y las modalidades de cooperación.

En materia de comercio, ambas partes mostraron compromiso y voluntad para avanzar aún más en el proceso en las próximas rondas de negociación. Uno de los principales retos que surgieron en el transcurso de las negociaciones fue la consecución, al final de proceso, de un Acuerdo de Asociación de

región a región, en beneficio de los operadores económicos de la UE y Centroamérica. Respecto a las próximas etapas, las partes acordaron finalizar, el día 17 de marzo de 2008, la preparación de sus respectivas ofertas en comercio de bienes y servicios.

En lo referente a los pilares de Diálogo Político y Cooperación, las partes acordaron proceder a un intercambio puntual de propuestas y reacciones antes de la tercera ronda de negociaciones. Adicionalmente, las partes reconocieron la importancia del diálogo con la sociedad civil, cuya presencia es importante para el proceso de negociaciones.

III Ronda de Negociaciones: Fue realizada del 14 al 18 de abril del 2008, en la Ciudad de San Salvador, El Salvador. Como primer punto se abordaron los objetivos generales y principios del Acuerdo de Asociación, así como el marco institucional que regirá su administración e implementación.

En el pilar de Diálogo Político se acordó fortalecer el multilateralismo, desarrollar iniciativas conjuntas en el ámbito internacional y cooperar en materia de política exterior y políticas de seguridad. Se estableció el artículo de áreas de Diálogo Político, que incluye la promoción y la protección de los derechos humanos, la lucha contra la inseguridad ciudadana, el estado de derecho, la reducción de la pobreza y la cohesión social, entre otros.

En el pilar de Cooperación se discutieron los principios, objetivos, modalidades y metodologías de los títulos I, II y III. El primer título es relativo a la cooperación en materia de democracia, derechos humanos y buen gobierno. En esta área se abordaron temas como la prevención y solución de conflictos, modernización del Estado y de la administración pública. El segundo título es concerniente a justicia, libertad y seguridad, que incluye el fortalecimiento de las instituciones y

el estado de derecho, las drogas ilícitas, el lavado de dinero y tráfico ilícito de armas. Por último, el tercer título menciona la cohesión y el desarrollo social; destaca la lucha contra la pobreza, desigualdad y exclusión, además de la salud pública, pueblos indígenas, empleo y protección social, educación y formación.

En el pilar Comercial, previo a esta ronda, ambas regiones habían realizado el intercambio de las ofertas de desgravación para mercancías, servicios y establecimientos correspondientes, en la fecha acordada durante la II Ronda. Por ello en esta ronda se realizaron presentaciones sobre sus contenidos y alcances. Del lado de origen de la mercancía, Centroamérica propuso incluir un artículo que permitiría a un país centroamericano no cumplir la regla de origen acordada, cuando así lo justifique la creación de nuevas industrias en la región o el desarrollo de las existentes. Asimismo, se reunieron los doce grupos de negociación establecidos, quienes realizaron progresos en los temas de Aduanas y Facilitación del Comercio, Propiedad Intelectual, Contratación Pública, Competencia, Instrumentos de Defensa Comercial y Solución de Controversias.

IV Ronda de Negociaciones: En esta reunión realizada en julio de 2008, en Bruselas, Bélgica, hubo mayor convergencia de puntos de vista en los temas políticos abordados, como seguridad ciudadana, justicia internacional y desarrollo sostenible. Los debates sobre asuntos de cooperación permitieron a ambas partes no sólo ampliar el alcance de las ya sustanciales relaciones, sino también actualizar su contenido y prepararse para asumir nuevos retos.

En esta ronda de negociaciones las discusiones versaron sobre los aspectos relacionados con la dimensión regional del Acuerdo de Asociación, principalmente en lo concerniente a los temas aduaneros, los obstáculos técnicos al comercio y

los temas sanitarios y fitosanitarios. Es de mencionar que en esta Ronda, Centroamérica avanzó en la presentación de una oferta común de bienes cuando acordó desgravar un 80% de productos pedidos por la Unión Europea.

V Ronda de Negociaciones: Se llevó a cabo en la Ciudad de Guatemala, del 6 al 10 de octubre de 2008. En el pilar de Diálogo Político hubo un intercambio de puntos de vista sobre la estructura de administración del acuerdo: la Unión Europea manifestó que debe existir un Consejo de Asociación que regule la plena aplicación del acuerdo. La mayoría de temas sobre Diálogo Político ha sido acordada por ambas partes, por lo que ahora la discusión gira en torno a temas especiales como migración, no proliferación de armas de destrucción masiva, medio ambiente y desarme, entre otros.

En materia de cooperación, Centroamérica logró plasmar en esta ronda la mayoría de sus propuestas para el articulado de objetivos, principios, modalidades y metodología que buscan dotar al Acuerdo de Asociación de un marco legal en materia de cooperación, que sea innovador, flexible y dinámico. Las discusiones sobre democracia, derechos humanos, buen gobierno, justicia, libertad y seguridad concluyeron y hubo un avance significativo en las discusiones relativas a la lucha contra el terrorismo y el titulado de cohesión y desarrollo social. Resalta el consenso que hubo sobre el articulado de pequeñas y medianas empresas. Cabe decir que en materia de cooperación quedan ya pocos temas pendientes y en los temas restantes se nota una mayor convergencia entre la posición de la Unión Europea y la de Centroamérica.

El resultado más importante relacionado a acceso a mercados, fue la consolidación de las condiciones preferenciales de entrada para el etanol y los camarones, con el que se terminó de alcanzar la consolidación de la totalidad del SGP+ para

los productos centroamericanos. La Unión Europea reconoció los movimientos de Centroamérica, pero manifestó su preocupación por el hecho de que haya sectores productivos de su interés sin incorporarse en los plazos de eliminación de aranceles. Por su parte, Centroamérica indicó que para la región es muy importante el avance en las reglas de origen de su interés, a efecto de considerar los movimientos futuros.

Finalmente, en esta ronda se llegó a un punto en el cual ambas regiones iniciaron la etapa de la negociación más compleja, pero que también representa un firme acercamiento al proceso de conclusión de las negociaciones.

Ronda Técnica Comercial: Ésta se realizó del 8 al 12 de diciembre de 2008 en la ciudad de Bruselas, Bélgica, con el propósito de avanzar en el pilar de Comercio, que se había rezagado en términos relativos con el avance en los otros dos pilares. En ese sentido, la reunión técnica finalizó con un balance positivo y cumplió con los tres objetivos propuestos por Centroamérica: primero, continuar con los avances normativos del texto; segundo, iniciar la discusión producto por producto para el mejoramiento del acceso al mercado; y tercero, presentar una propuesta centroamericana en temas de región a región, en cuatro temas específicos: acceso a mercados, procedimientos aduaneros, reglamentaciones técnicas, y medidas sanitarias y fitosanitarias. Con respecto al segundo objetivo cabe mencionar que no se pudieron culminar las negociaciones en ninguno de los productos importantes para Centroamérica, como azúcar, banano y carne.

VI Ronda de Negociaciones: Realizada en Bruselas durante la semana del 26 al 30 de enero del 2009. En la ronda se lograron los tres objetivos establecidos por la región para esta etapa del proceso: primero, un apoyo político por parte de la Unión Europea para hacer los mejores esfuerzos con miras a

cerrar la negociación comercial en el primer semestre de este año; segundo, un avance significativo en la negociación de los textos normativos en los tres pilares del Acuerdo; y tercero, un sólido paso hacia la negociación de acceso al mercado europeo para los bienes centroamericanos.

Dentro de los avances normativos resalta el acuerdo alcanzado sobre la estructura institucional del Acuerdo. En este sentido, quedó acordado que la administración del Acuerdo será responsabilidad de los gobiernos, abriéndose no obstante dos instancias adicionales de diálogo entre la Unión Europea y Centroamérica: una para un diálogo inter-parlamentario y otra para la sociedad civil.

En el pilar de Diálogo Político, Centroamérica logró que se incluyeran en la discusión los temas relativos a la nueva estructura de la cooperación internacional. Destaca el acuerdo para incluir, a solicitud de Centroamérica, un artículo sobre financiamiento para el desarrollo. En esta área quedaron pendientes la incorporación de varios países centroamericanos a la Corte Penal Internacional y un acuerdo de lucha contra el terrorismo.

En el pilar de Cooperación, se logró plasmar el interés de Centroamérica en que la cooperación será uno de los medios para implementar los objetivos derivados del Acuerdo mediante asistencia técnica y apoyo financiero.

En materia de Comercio, dado que las regiones ya superaron la cobertura del 90% en las ofertas de bienes, las partes se dedicaron a discutir alternativas para el tratamiento de los productos de mayor interés en la región centroamericana, e iniciaron el proceso de solicitudes y ofertas. Centroamérica identificó inicialmente algunas áreas en las que tiene intereses de exportación que aún no han sido satisfechos por parte de la UE, tales como hortalizas, frutas, arroz, pesca (camarón

congelado) y concentrado de naranja. La Unión Europea también presentó una oferta preliminar en azúcar y en banano⁷⁶.

Ronda Técnica Comercial: Llevada a cabo durante la semana del 2 al 6 de marzo de 2009 en Bruselas. En esta ocasión trabajaron solo las mesas de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Reglas de Origen, Procedimientos Aduaneros y Servicios. En la mesa de Reglas de Origen hubo un avance sustancial en cuanto a las discusiones sobre el tema de acumulación de origen. Con esto, los exportadores centroamericanos podrían abastecerse de materia prima de otros países que no forman parte de este Acuerdo.

VII Ronda de Negociaciones: Programada para la semana del 30 de marzo al 3 de abril de 2009, esta ronda no pudo realizarse por el retiro de Nicaragua⁷⁷.

Tras el impasse sufrido en las negociaciones del Acuerdo, los días 23 y 24 de abril en Bruselas los jefes negociadores de la Unión Europea y Centroamérica, decidieron reanudar las negociaciones⁷⁸. Entre los temas abordados, destacó el futuro del mecanismo financiero propuesto por Centroamérica para promover el desarrollo económico y la cohesión social en la región. Sobre este tema se acordó conformar un grupo de trabajo birregional que analizará los posibles aspectos de ingeniería financiera para diseñar este mecanismo. Asimismo,

⁷⁶ La oferta fue de un arancel de 95 euros por tonelada métrica de banano y una cuota de 35 mil toneladas métricas anuales de azúcar. Cabe mencionar que esta reducción no agradó a los productores centroamericanos que esperaban condiciones mejores (ver revista *Puentes*, edición de marzo de 2009).

⁷⁷ Este retiro obedeció a que Nicaragua desde el inicio de las negociaciones había planteado la idea de un Fondo de Crédito de la Unión Europea –por 60 mil millones de euros- para inversión en la región centroamericana como mecanismo para subsanar las asimetrías existentes entre la región europea y la centroamericana. La Unión Europea descartó tal idea, pues los fondos de cooperación ya han sido asignados en la Estrategia de Cooperación 2007-2013.

⁷⁸ Dado a que Nicaragua se reintegro a las negociaciones.

se acordó incluir un artículo de carácter general en el Acuerdo, que haga referencia a este tema. Finalmente, se prevé una nueva ronda de negociación en Bruselas del 6 al 10 de julio del año en curso.

3. Análisis comparativo entre el DR-CAFTA y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea

La liberalización comercial en forma de acuerdos comerciales es una necesidad creciente para todos los países, ya que su suscripción tiene un efecto facilitador en las relaciones comerciales y de ese modo puede contribuir a mejorar los niveles de desarrollo. Por ello no es de extrañar que la región en general y Guatemala en particular, incluyan dentro de sus políticas la facilitación del acceso de ciertos productos a mercados extranjeros y la posibilidad de suscribir cualquier tratado de conveniencia para el país. Por esto último se es necesario realizar un análisis comparativo de los procesos de negociación entre el DR-CAFTA y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, ambos acuerdos con grandes similitudes y diferencias.

3.1. Similitudes

1. La forma del primer acercamiento, que comenzó con el interés mostrado por parte de estos socios comerciales y que fue correspondido de buena manera por los sectores exportadores centroamericanos.
2. En el inicio de las negociaciones, tanto Estados Unidos como La Unión Europea afrontan un proceso legal que obliga a sus congresos y parlamentos –de Estados Unidos y Europa, respectivamente- a dar autorización a la entidad encargada para negociar.
3. El número de negociaciones es bastante similar al del DR-CAFTA. Asimismo, el contenido de los capítulos bastante parecido en lo que respecta a la legislación que ambas regiones deben implementar.

4. Ambos acuerdos son la extensión de arreglos comerciales anteriores, para el caso de Estados Unidos la CBTPA y para Europa el SGP+.
5. La apertura comercial para la región no corresponde a sectores sensibles de Estados Unidos y Europa. En comparación, ambas regiones son agresivas al pedir concesiones en sus áreas de interés, tal como acceso a mercados, servicios, inversión y política de competencia.

3.2. Diferencias

1. Sin duda la mayor diferencia entre el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y el DR-CAFTA es el requisito solicitado por la Unión Europea de que Centroamérica sea representado sólo por un equipo negociador. Esto supone para la región un gran reto, en el que tendrá que aplicar las lecciones aprendidas de tratados anteriores, en específico del DR-CAFTA, cuando entre cada ronda de negociación del Tratado las autoridades centroamericanas se reunían para fijar posiciones en común.
2. La forma de negociación de Estados Unidos y la Unión Europea es bastante diferente, reflejada en el cronograma manejado en cada negociación comercial. Así, para el caso del TLC, la negociación se dio de forma bastante rápida, debido a que la posición geográfica del istmo le confería a la región cierto conocimiento acerca de la postura estadounidense, así como un indiscutible poder para solicitar beneficios para sus industrias; lo mismo aconteció para el caso de Estados Unidos. Respecto al Acuerdo con la Unión Europea, si bien se dispone de más tiempo para planificar las posturas del istmo, vale recordar que esta región tiene ciertas políticas para otras regiones que compiten con las exportaciones de Centroamérica, lo cual podría originar conflictos y situaciones que no beneficiarían a esos productos, tal es el caso del arancel al banano y azúcar.

3. El Acuerdo con la Unión Europea incorpora los pilares de diálogo político y de cooperación internacional –ausentes en el DR-CAFTA, salvo por un capítulo que incluye el tópico de cooperación comercial- que le dan una visión integral de los retos a encarar para lograr el desarrollo humano y social.
4. La posibilidad de incumplir las reglas de origen acordadas, en el caso del Acuerdo de Asociación, cuando así lo justifique la creación de nuevas industrias en la región o el desarrollo de las existentes.

4. Panorama actual del comercio entre Guatemala y la Unión Europea

Aun cuando la Unión Europea es un socio menor de Guatemala –para 2007 significó el 5% de las exportaciones y el 6% de las importaciones (ver gráficas 3 y 5 supra)-, la tasa de variación de las exportaciones fue de 19.5% en el período 2004-2007. Debido a ello al mes de noviembre de 2008 las exportaciones a la Unión Europea llegaron a significar el 5.7% del total de bienes exportables.

La oferta exportable guatemalteca hacia la Unión Europea se concentró para el año 2007 en productos agrícolas –64% del total-, seguida de la industria alimentaria que significó un 25%; en conjunto suman una participación de 89% (ver gráfica 21). Destaca dentro de la oferta agrícola el café⁷⁹ y los productos no tradicionales⁸⁰. En cuanto a la oferta de la industria alimentaria sobresale el ron y la miel.

Cabe mencionar que la poca diversificación de los productos que exporta Guatemala a la Unión Europea, así como su énfasis en exportar productos agrícolas, hace endeble al país

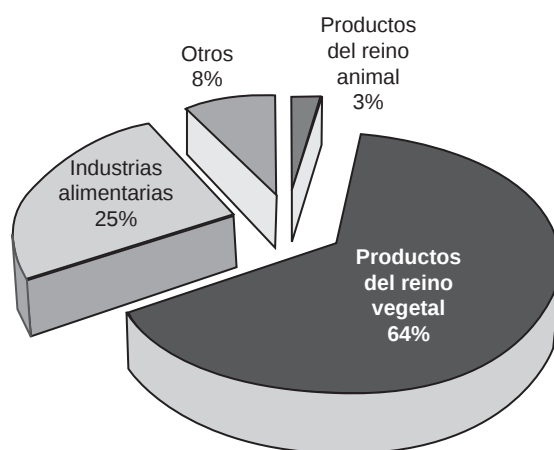
⁷⁹ Esta *commoditie*, junto al azúcar y el banano no están dentro del SGP+.

⁸⁰ Compuestos principalmente de flores y plantas, ajonjolí, esquejes, frutas y vegetales.

frente a la competencia de una multitud de países en vías de desarrollo, dado que muchas regiones⁸¹ del mundo gozan de acceso preferencial al mercado europeo por medio del SGP y el SGP+.

Por otra parte, el posicionamiento de los productos guatemaltecos, especialmente del caso del café y de las frutas y vegetales, puede representar una gran oportunidad, porque la Unión Europea es un mercado con alto poder adquisitivo donde se aprecian y exigen productos de la mejor calidad. En ese sentido se pueden aprovechar los nichos de mercado especializados de productos orgánicos y comercio justo, los cuales garantizan un mejor precio para la oferta exportable guatemalteca.

Gráfica 21
Guatemala: exportaciones por producto a la Unión Europea
Año 2007

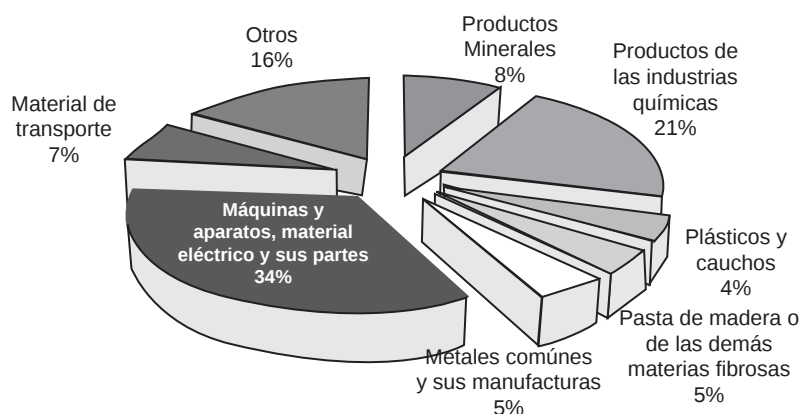


Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

⁸¹ Los beneficiarios de estos sistemas son los países de África, el Caribe y el Pacífico, Siria, países miembros de la Comunidad Económica Europea, algunos países balcánicos, Centroamérica y los países andinos.

Con relación a las importaciones, la Unión Europea provee de una gran cantidad de productos, tal y como muestra la Gráfica 22: en el año 2007 la maquinaria representó un 34%, porcentaje razonable por el tipo de estructura productiva de Guatemala y la necesidad de tecnología para los procesos productivos nacionales.

Gráfica 22
Guatemala: importaciones provenientes de la Unión Europea
Año 2007



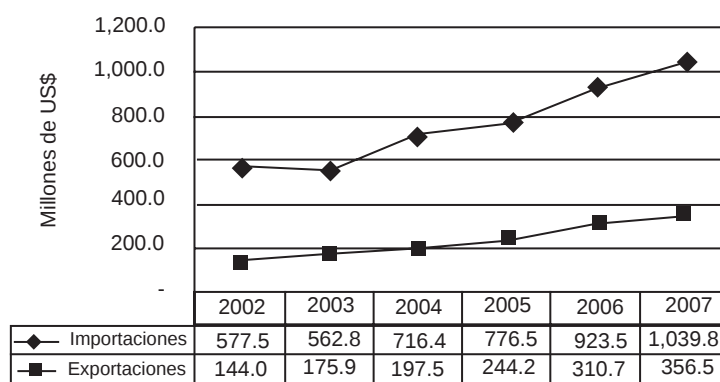
Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

El segundo lugar de las importaciones fue ocupado por los productos químicos con un 21% del total, seguido de los minerales con 8%; los siguen gran cantidad de productos como material de transporte, plásticos, pasta de madera y metales comunes. Asimismo, se observa que buena cantidad de estas importaciones sirven de insumos para las empresas locales. En síntesis, exportamos materias primas e importamos bienes de medio y alto valor agregado.

Finalmente es necesario acotar, que a diferencia de la evolución poco dinámica del comercio con Estados Unidos antes y después del DR-CAFTA, la Unión Europea se está convirtiendo en un importante socio comercial de Guatemala, como

indicio de la clara oportunidad que tienen los productos guatemaltecos de acceder a un mercado cada vez más importante a pesar de la actual coyuntura mundial.

Gráfica 23
Guatemala: importaciones y exportaciones de la
Unión Europea
Periodo: 2002-2007



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

Puede observarse el marcado aumento de las importaciones en 2004, medido por una tasa de variación de 27.1%; a partir del 2005 siguió creciendo con menor intensidad, aproximadamente un 12.3% anual. Sin embargo, si bien las exportaciones han mantenido un crecimiento sostenido, inclusive mayor al de las importaciones, su desempeño no ha sido igual, posiblemente debido a dos razones: 1. los montos de las importaciones han sido históricamente más grandes que los de las exportaciones; 2. la oferta exportable a los Estados de la Unión Europea es incipiente y concentrada en materias primas⁸². Tales circunstancias han acentuado el déficit de la

⁸² El único país del istmo con una balanza comercial positiva es Costa Rica, lo cual obedece a que en estos últimos años han aumentado sus exportaciones de bienes de mediano valor agregado como microchips y partes de aparatos electrónicos.

balanza comercial con los países de la Unión Europea en el período 2002-2007.

5. Expectativas en materia comercial del Acuerdo de Asociación

Para Centroamérica, y en particular para Guatemala, la relación con Europa es de suma importancia, tanto en el plano político como en el comercial. Este nuevo Acuerdo puede propiciar la diversificación y ampliación de los destinos para las exportaciones. Asimismo, en materia de integración regional, la experiencia europea puede servir a Centroamérica como base de apoyo para avanzar sostenidamente en su integración. Además, posibilitará mayores niveles de transparencia en el intercambio comercial, así como más seguridad y previsibilidad, con reglas claras de juego.

La Unión Europea es el bloque regional con el nivel de integración económica más alto del mundo, pues permite la libre circulación de mercancías, servicios, capital y personas. De ahí que el comercio intraeuropeo represente más de dos tercios del comercio total del bloque.

La región europea es el principal exportador mundial según datos de la OMC; en el 2007 este conjunto de países exportó el 39.4% de mercancías del mundo, mientras Asia y América del Norte representaron 27.4% y 14.6%, respectivamente. El 67% de sus exportaciones estuvo dirigido al propio mercado europeo, en tanto una tercera parte de las mercancías se destinó a países fuera de la Unión Europea. De éstas el 86% constituye bienes industriales, mientras el restante 14% es de mercancías agrícolas o de la agroindustria. Dentro de los principales tipos de productos exportados por la UE extrarregionalmente, están la maquinaria y el equipo de transporte, los químicos y algunas materias primas como el hierro y el acero, así como las manufacturas hechas con estos materiales.

A su vez, este conjunto de países es el principal comprador de bienes del mundo. Sus importaciones son casi dos veces superiores a las importaciones del continente asiático y 2.4 veces a las de Estados Unidos. Maquinaria y equipo de transporte, combustibles y manufacturas industriales son los grupos de productos que la UE más compra en el mercado mundial.

En efecto, el mercado de la Unión Europea es el más grande del mundo; de acuerdo con el FMI, en 2007 le correspondió casi un tercio del PIB mundial (31.0%), reflejado en el gran poder adquisitivo del ciudadano europeo promedio. Esto, aunado al hecho de que el consumo europeo tiene un alto nivel educativo, así como una propensión a consumir productos nutritivos, orgánicos y listos para consumir, da la oportunidad para que en el corto plazo, la región centroamericana en su conjunto, se vuelva proveedora de tales productos alimenticios, toda vez que cuenta con gran potencial para la agroindustria. En cuanto al medio y largo plazo es conveniente extenderse a las manufacturas industriales, toda vez que son de los principales bienes comprados por la Unión Europea. Asimismo, se debe vincular la investigación en ciencia y tecnología con la creación de este tipo de industrias que procure la atracción de inversión extranjera, para así generar bienes innovadores y competitivos en el mercado europeo.

Por otra parte, la Unión Europea es el principal importador, a nivel mundial, de productos originarios de países en desarrollo. En ese sentido, es importante enfatizar que para el año 2004 América Central apenas representó un 0.42% de las importaciones de la Unión Europea, un porcentaje pequeño dentro del aproximadamente 50% que representan las importaciones originadas en los países en vías de desarrollo. Cabe mencionar que la balanza comercial de Europa con los países en desarrollo ha sido deficitaria en la presente década, por lo que se observa que hay espacios para aprovechar el comercio por el lado de la manufactura industrial ligera.

6. Ventajas y desventajas que representaría la suscripción o no suscripción del Acuerdo

Es difícil que Guatemala alcance el desarrollo con la sola apertura comercial. Sin embargo, se deben aprovechar las oportunidades que representan los acuerdos comerciales, entre éstos el acuerdo que se está negociando con la Unión Europea, dentro de un mejor contexto que el que se dio para la suscripción del DR-CAFTA, ya que las exportaciones a la Unión Europea han presentado buenas tasas de crecimiento favorables a una mejor posición de los productos de exportación guatemaltecos. También, debido a que la Unión Europea ha extendido el SGP plus hasta el año 2011, Guatemala y Centroamérica tienen un mejor horizonte temporal de negociación y evaluación. Asimismo, en momentos de recesión económica mundial conviene diversificar mercados, sin importar si ya están en recesión; tal medida reduce la dependencia comercial de Estados Unidos, el país de origen de la actual crisis económica mundial.

Es necesario enfatizar que los acuerdos comerciales son herramientas que deben estar atadas a políticas de competitividad basadas en ventajas comparativas dinámicas, acompañadas de la aplicación de políticas públicas compensatorias para los sectores vulnerables a sus efectos. Ante el hecho de que la firma de tratados anteriores ha estado caracterizada por la falta de una visión integral que permita su óptimo aprovechamiento, resulta vital en primer lugar, tanto la comunicación entre los países del istmo, como de cada uno con la sociedad civil, a efecto de que esté enterada de las negociaciones y de las implicaciones de la firma de un acuerdo, y así opine y dé soluciones. En segundo lugar, que la sociedad en su conjunto en el marco que ofrece la democracia, se plantee metas a largo plazo y formas de lograrlo, ya que sin el concurso ciudadano los tratados de libre comercio son acuerdos vacíos que no ayudan al desarrollo del país.

También cabe agregar que es imperativo mejorar la competitividad de la producción exportable, de manera tal que genere encadenamientos productivos que vinculen la exportación con las actividades de las pequeñas y medianas empresas, a manera de generar procesos de modernización del aparato productivo nacional. Asimismo, se deben realizar esfuerzos en varios sentidos: 1) fortalecer la administración del comercio exterior, 2) mejorar la infraestructura, 3) realizar inteligencia de mercados y promoción comercial, 4) mejorar el clima de negocios e inversión, 5) aumentar el gasto público social y de infraestructura.

V. Conclusiones

1. Las exportaciones guatemaltecas en el período 2004-2007 se vieron favorecidas por la expansión económica mundial. No obstante, las exportaciones de vestuario –provenientes de los regímenes de maquila y zona franca- perdieron dinamismo y por consiguiente están en una real situación de retroceso. El mayor crecimiento de las importaciones, en relación a las exportaciones, ha provocado el ensanchamiento del déficit de la balanza comercial. Asimismo, el avance en la diversificación de los mercados ha derivado en la progresiva pérdida de importancia de Estados Unidos como el principal socio comercial de Guatemala.
2. Los planes de gobierno de la GANA y la UNE muestran una visión coherente en materia de política comercial, coinciden en la búsqueda de mejorar la competitividad y el aumento de las exportaciones como medio para estimular la actividad económica nacional y lograr una mejor inserción en la economía mundial. Empero, al comparar las intenciones con las acciones efectivas se observa que deben hacerse esfuerzos adicionales. También, debe reconocerse el buen papel, aunque todavía limitado, del andamiaje institucional que se ha creado para apoyar estas políticas, en las que concurren esfuerzos del sector público y privado, como lo es el PRONACOM, CONAPEX, CONEI, PACIT e *Invest in Guatemala*.
3. Durante los últimos años se observaron avances en materia de apertura comercial y competitividad, aunque se corre el riesgo de que éstos no sean sostenibles debido

a los graves rezagos en materia social y de infraestructura, a la situación de inseguridad ciudadana generalizada, así como la falta de articulación de políticas públicas que conduzcan a una mejor inserción en la economía mundial, y por lo tanto, a estándares de vida adecuados a la población.

4. El DR-CAFTA surgió como una iniciativa del gobierno de los Estados Unidos. La primera de las nueve rondas de negociación se realizó en enero de 2003 y la última en diciembre de ese mismo año. Luego siguió el proceso de aprobación a nivel nacional, que empezó con la revisión del texto legal en mayo de 2004 para ser aprobado por el pleno del Congreso en marzo de 2005 y finalmente, depositada la ratificación del Tratado ante la OEA el 1 de julio de 2006, fecha en la cual entró en vigencia. La duración de este acuerdo es indefinido y permite comerciar sobre todo bienes agrícolas, excepto el azúcar, etanol, algunas carnes y lácteos para el caso de Estados Unidos, así como maíz blanco y pollo para el caso de Guatemala. Cabe destacar los beneficios otorgados al sector vestuario, principalmente porque da lugar a la utilización de hilos e hilazas originados en Centroamérica para la elaboración de textiles.
5. La principal característica entre el comercio de Centroamérica con Estados Unidos es la asimetría. A pesar de la suscripción del DR-CAFTA, el dinamismo de las exportaciones a Estados Unidos ha sido inferior al del resto del mundo, debido fundamentalmente a la contracción sostenida del vestuario. No obstante, el Tratado ha servido para consolidar la apertura del mercado estadounidense, lo que permite afirmar que de no haberse ratificado, las exportaciones hacia Estados Unidos seguramente hubieran mermado. Sin embargo, dentro del marco del DR-CAFTA Guatemala ha registrado uno de

los mayores crecimientos de sus exportaciones al mencionado país del norte, a la vez que muestra un efecto positivo en el fortalecimiento del intercambio intrarregional.

6. Los sectores más beneficiados por el DR-CAFTA son los que de antemano tenían una mayor relación comercial con Estados Unidos, con la sola excepción del vestuario, que se ha rezagado por su pérdida de competitividad respecto a otras regiones del mundo. Del sector de las exportaciones los rubros más beneficiados han sido principalmente *commodities* como el café, el azúcar, frutas y verduras; a éstos se les agrega un nuevo bien: el oro. Por el lado de las importaciones provenientes de los Estados Unidos resaltan los cereales como el maíz y algunos insumos como los derivados del petróleo, aunque para el caso de estos últimos su importancia se debió al alza de precios, efecto de la última expansión económica.
7. Con respecto a la recaudación tributaria, solamente se cuenta con datos que indican una merma pequeña en la recaudación de los impuestos aduaneros, en menor porcentaje al de las proyecciones hechas antes de la vigencia del DR-CAFTA.
8. En mayo de 2006 se anunció el proceso para firmar el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, en el cual dicha región y Centroamérica participan como bloques. A abril de 2009 se habían realizado siete rondas de negociación y dos rondas técnicas comerciales. Al momento está casi concluida la negociación de los pilares de diálogo político y cooperación; queda pendiente el pilar comercial, con importantes avances anteriores en materia de oferta de productos sujetos a la desgravación arancelaria.

9. El mercado de la Unión Europea no sólo es el más grande del mundo, sino que está conformado por una población altamente educada y en proceso de envejecimiento, con elevados estándares de vida. Asimismo, aunque todavía presenta cifras bajas, el intercambio comercial de Guatemala con esta región ha aumentado sostenidamente en los últimos años. Es por ello que consolidar el acceso a este mercado es imperativo, toda vez que Guatemala tiene ciertas ventajas en la agroindustria que podría aprovechar. Además se puede avanzar en el medio y largo plazo hacia otro tipo de producción con mayor valor agregado, aprovechando las demandas de las economías europeas.
10. Como reflexión final, el DR-CAFTA y el Acuerdo de Asociación pueden contribuir a consolidar las ventajas comparativas de Guatemala, aunque para ello se requiere de políticas públicas coherentes que incentiven la competitividad de la producción nacional, basada en el corto plazo en la agroindustria y la manufactura de bienes ligeros y en el largo plazo en la economía del conocimiento, en el entendido que ésta basa su actividad productiva en recurso humano calificado, produciendo conocimientos científicos que se traducen en bienes y servicios innovadores, competitivos en el mercado global.

VI. Bibliografía

Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (2007). *Acuerdo de asociación económica Centroamérica-Unión Europea*. San José, Costa Rica.

_____. *Rondas de Negociación entre Centroamérica y la Unión Europea*. <http://www.aacue.go.cr> [consulta: 15 enero-25 abril 2009].

ASIES (2007). *La negociación de un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (UE). Alcances, retos y compromisos para Guatemala*. Guatemala.

_____. Departamento de Investigaciones y Consultoría Económica (2008). *Política económica 2004-2008*. Revista ASIES no. 2, Guatemala.

_____. Departamento de Investigaciones y Consultoría Económica (2009). *Evaluación anual de la actividad económica 2008 y perspectivas para 2009*. Informe de resultados de investigaciones de ASIES, Guatemala.

_____. y Secretaría General de Planificación y Programación (2006). *Investigaciones sobre el Tratado de Libre Comercio TLC entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana*. Vol. I y II, Guatemala.

Banco de Guatemala (2008). *Evaluación de la Política Monetaria Cambiaria y Crediticia a noviembre de 2008*. Guatemala, noviembre.

_____. *Estadísticas de Comercio Exterior*. <http://www.banguat.gob.gt> [consulta: 15-31 diciembre 2008].

_____. *Sistema de Cuentas Nacionales 1993, Base 2001*. <http://www.banguat.gob.gt> [consulta: 15-31 noviembre 2008].

Cabrera, M. y J. A. Fuentes (2004). *El CAFTA y el desarrollo humano en Centroamérica*. Guatemala, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006) *¿Se erosiona la competitividad de los países del DR-CAFTA con el fin del acuerdo de textiles y vestuario?* Serie estudios y perspectivas, México, D.F., Naciones Unidas.

Díaz, L. *Índices revelan poco avance durante 2008*. Prensa Libre, 26 noviembre 2008, Guatemala.

FAOSTAT. <http://faostat.fao.org> [consulta: 15 enero 2008].

Fondo Monetario Internacional (2008). *Perspectivas de la Economía Mundial 2009*. <http://www.imf.org/external/spanish/index.htm> [consulta: 25 abril 2009].

Foro Económico Mundial. *The Global Competitiveness Report*. [consulta: 10 noviembre 2008].

Fradejas, A. y S. Gauster (2006). *Perspectivas para la economía familiar campesina de Guatemala en un contexto DR-CAFTA*. Guatemala, CONGCOOP/Mesa Global.

Gran Alianza Nacional (2003). *Lineamientos generales de Gobierno*. Ciudad de Guatemala.

_____ (2004). *Programa de Reactivación Económica y Social 2004/2005 ¡Vamos Guatemala!*. Guatemala.

Guatemala. Congreso de la República (2005). *I Informe del Presidente al Congreso de la República*. Serviprensa, Ciudad de Guatemala, enero.

_____ (2006). *II Informe del Presidente al Congreso de la República*. Serviprensa, Ciudad de Guatemala, enero.

_____ (2007). *III Informe del Presidente al Congreso de la República*. Serviprensa, Ciudad de Guatemala, enero.

_____ (2008). *IV Informe del Presidente al Congreso de la República*. Serviprensa, Ciudad de Guatemala, enero.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2008). *Incentivos fiscales y su relación con la inversión extranjera en Guatemala y Nicaragua*. Boletín de Estudios Fiscales no. 8, Guatemala.

Ministerio de Energía y Minas. *Precios de Combustibles*. Dirección electrónica: <http://www.mem.gob.gt/> [consulta: 3 noviembre 2008].

Pardo, J. (2006). *Elementos para La Definición de La Estrategia de Negociación*. Guatemala, AGEXPORT/GTZ/CEN-PROMYPE.

Programa Nacional de Competitividad (2006). *Agenda Nacional de Competitividad 2005-2015*. Guatemala, junio.

_____ e *Invest in Guatemala (2008). Estrategia nacional para la Competitividad y la Inversión 2008-2011*. Guatemala.

Unidad Nacional de la Esperanza (2007). *Plan de Gobierno*. Ciudad de Guatemala.

United States International Trade Commision. *Interactive tariff and trade dataweb*. <http://dataweb.usitc.gov/> [consulta: 15-31 diciembre 2008].

VESTEX (2008). *Industria de Vestuario y Textiles de Guatemala*. Guatemala.

Zamora, César (2008). *Comunicación personal*. Dirección de Política Comercial Externa del Ministerio de Economía, Guatemala, 25 de noviembre.



Asociación de Investigación
y Estudios Sociales

Apartado Postal 1,005 A
Ciudad de Guatemala,
Guatemala, C.A.

Publicación registrada
en la Dirección General
de correos de Guatemala,
como correspondencia
de segunda clase,
bajo el No. 2660



PORTE
PAGADO

