



El futuro económico de Centroamérica tras el RD-CAFTA: una oportunidad no exenta de riesgos

Fernando Rueda-Junquera *

Tema: Se analiza la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (*United States-Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement*, DR-CAFTA) y sus consecuencias para el nuevo modelo de crecimiento centroamericano.

Resumen: En los últimos años el crecimiento económico de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) ha sido estable, pero moderado e insuficiente. En este contexto se aplicará el RD-CAFTA, un tratado de libre comercio (TLC) con el principal socio económico de la región y con el que se mantienen importantes asimetrías. Este trabajo valora si este TLC puede contribuir a superar las restricciones que dificultan la consecución de ritmos de crecimiento más elevados en la región. Tras identificar esas restricciones, se examina el potencial impacto del RD-CAFTA en las economías centroamericanas, así como sus implicaciones para las relaciones de comercio, inversión y cooperación de España con la región.

Análisis: *Restricciones al crecimiento económico en Centroamérica*

Tras la década perdida de 1980, el nuevo modelo económico promovido por el Consenso de Washington ha logrado recuperar el crecimiento económico en Centroamérica. No obstante, este crecimiento ha sido insuficiente para enfrentar los desafíos sociales de las naciones centroamericanas. En los últimos años la tasa media anual de crecimiento regional se ha situado entre el 3,2% y el 3,5%.

Los factores que dificultan la consecución de ritmos de crecimiento más elevados son diversos. Algunos problemas del pasado han desaparecido con la superación de la inestabilidad político-militar y el logro de una razonable estabilidad macroeconómica. Sin embargo, siguen persistiendo viejos problemas como la falta de competitividad y la desigualdad en la distribución de la renta. Con la relativa excepción de Costa Rica y El Salvador, el resto de los países presenta un retraso significativo en competitividad. Según el índice de competitividad del *World Economic Forum* para 2005, los países centroamericanos ocuparon las posiciones 56ª (El Salvador), 64ª (Costa Rica), 93ª (Honduras), 97ª (Guatemala) y 99ª (Nicaragua), de una muestra de 117 países.

Centroamérica es una región caracterizada por un alto grado de desigualdad en la distribución de la renta. Excepto Costa Rica, el resto de los países alcanza coeficientes de Gini superiores al 50%. Este alto grado de desigualdad afecta adversamente al crecimiento económico al limitar el tamaño del mercado y la demanda agregada.

* *Profesor titular de Economía Aplicada, vicedecano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Burgos*

Además, dificulta la reducción de la pobreza, ya que en países con alta desigualdad se requiere un crecimiento mayor para alcanzar una reducción de la pobreza equivalente a la de un país con baja desigualdad.

Junto a estas persistentes restricciones, han surgido nuevos obstáculos al crecimiento con el actual modelo económico: entre otros, la limitada capacidad de encadenamientos productivos y de expansión de la productividad de los nuevos sectores exportadores. El nuevo modelo de crecimiento ha conseguido aumentar y diversificar las exportaciones no tradicionales de Centroamérica, en particular las destinadas a su principal mercado exterior, EEUU, que absorbe la mitad de sus exportaciones. Se ha logrado un importante incremento de la participación de las manufacturas en las exportaciones extrarregionales, así como un cambio en su estructura, al haber incorporado nuevos productos, como la maquila de ropa y, en el caso de Costa Rica, productos electrónicos. El éxito de la aplicación del nuevo modelo fue facilitado de un modo decisivo por la concesión unilateral desde 1984 de preferencias comerciales por EEUU a los productos procedentes de Centroamérica en el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC).

Sin embargo, los nuevos sectores exportadores han evidenciado una escasa integración local, constatable en el alto contenido importado de las exportaciones maquiladoras. Esto constituye un freno al crecimiento económico, debido a su baja capacidad para generar externalidades hacia otros sectores de la economía nacional. También el nuevo patrón de especialización se ve limitado por la baja y estancada productividad laboral de las industrias de maquila. Con poco o nulo crecimiento de la productividad, las maquiladoras constituyen un sector que solamente se puede expandir sobre la base de salarios bajos. En suma, el crecimiento económico se ve limitado tanto por viejas restricciones como por nuevos obstáculos. Todo ello sin perder de vista que el pequeño tamaño de las economías centroamericanas, así como su exposición a los desastres naturales, dificultan adicionalmente la consecución de ritmos de crecimiento más elevados. Es en este contexto donde el RD-CAFTA surtirá sus efectos.

Potencial impacto económico del RD-CAFTA

Después de la firma del tratado constitutivo del Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1960, el DR-CAFTA constituye el principal acuerdo comercial suscrito por los países centroamericanos en su historia más reciente. Este TLC fue firmado en 2004 y debía haber cobrado plena vigencia el 1 de enero de 2006. Sin embargo, todavía ha de ser ratificado por Costa Rica, y su entrada en vigor en el resto de los países signatarios que ya lo han ratificado no se ha completado. Sólo en tres de ellos –en El Salvador desde marzo y en Honduras y Nicaragua desde abril– el acuerdo ha cobrado vigencia y es posible que en las próximas semanas Guatemala se una a esta lista.

La situación más problemática se encuentra en Costa Rica, donde el nuevo Gobierno de Oscar Arias tendrá que lograr que el Congreso ratifique el RD-CAFTA y posteriormente apruebe la adecuación de la legislación nacional para permitir su entrada en vigor. Entre otras consecuencias, esto obligará a privatizar el monopolio estatal de los seguros y las telecomunicaciones, dos sectores sujetos a una alta sensibilidad social y económica en el país. La estrecha victoria electoral de Oscar Arias (apenas 18.000 votos) sobre Ottón Solís, quien rechazaba el acuerdo en su forma actual, no augura un proceso sencillo.

El contenido del DR-CAFTA es muy similar al de los TLC firmados anteriormente por EEUU con México, Chile y Singapur. Junto a la casi total liberalización del comercio recíproco de bienes, el acuerdo contempla una significativa liberalización del comercio de servicios y la inversión extranjera. Asimismo, incluye medidas en materia de propiedad intelectual, derechos laborales y medioambientales, y obliga a los Gobiernos centroamericanos a participar en el establecimiento de nuevas instituciones para administrar el TLC. A corto plazo no es previsible una significativa creación de comercio

como consecuencia de la entrada en vigor del RD-CAFTA, ya que la mayor parte de los productos exportados por Centroamérica ya cuentan con preferencias arancelarias temporales en el mercado de EEUU otorgadas por la ICC. A medio y largo plazo, es más factible que se incremente el flujo comercial tanto por el acceso de nuevos productos centroamericanos a EEUU como por el aumento de las cuotas de los productos exportados.

Los beneficios más previsibles se inducirán por medio de la atracción de inversiones directas y del fortalecimiento de las instituciones de los países centroamericanos. El DR-CAFTA proporcionará un marco jurídico más estable que el de las desgravaciones arancelarias unilaterales de la ICC, lo que favorecerá la inversión en Centroamérica. Por otra parte, la adopción en el marco del DR-CAFTA de disciplinas comerciales y de tratamiento de inversiones extranjeras con estándares más elevados que los actuales, contribuirá a reformar positivamente las instituciones centroamericanas y a fortalecer su capacidad de atraer nuevas inversiones que impulsen el crecimiento económico.

La valoración cuantitativa del potencial impacto del RD-CAFTA es fundamental, ya que se trata de un TLC con el principal socio comercial de la región y con el que existen importantes asimetrías económicas. Los estudios empíricos disponibles han sido realizados desde diferentes enfoques metodológicos, lo que dificulta la evaluación de la fiabilidad de los resultados obtenidos. No obstante, la mayor parte de los estudios coinciden en tres resultados fundamentales. Primero, se atribuye al DR-CAFTA un efecto neto positivo sobre el crecimiento futuro de Centroamérica en relación a otras alternativas que no contemplan la entrada en vigor del TLC. Segundo, ese efecto neto positivo se ve ampliado cuando el DR-CAFTA se acompaña de una profundización de la integración centroamericana. Por último, las estimaciones de la distribución de esos beneficios por país sugieren que el crecimiento económico sería mayor en Guatemala y El Salvador.

Aunque no existen estudios econométricos que desagreguen detalladamente el potencial beneficio del DR-CAFTA por sectores productivos en todos los países centroamericanos, se pueden identificar algunos de los probables sectores ganadores del TLC a partir de los estudios disponibles. En el sector primario, parece razonable que el sector de productos agrícolas no tradicionales (como frutas, hortalizas y plantas), se beneficie de la consolidación de las ventajas otorgadas en la ICC. Entre los sectores agrícolas tradicionales, el que potencialmente se verá más beneficiado será el sector azucarero, que ampliará su cuota de exportación a EEUU.

En el sector secundario, los productores de textiles y confección pueden tener una oportunidad de impulsar el desarrollo de una industria textil regional y no sólo de la maquila de confección. El RD-CAFTA permite la acumulación regional, esto es, el uso de hilos e hilazas de los siete países firmantes del DR-CAFTA y de los socios del TLC de América del Norte en la fabricación de telas exportadas a EEUU libres de aranceles. Para aprovechar las ventajas de la acumulación regional será necesario que los productores centroamericanos actúen coordinadamente. De este modo, se podrán impulsar potenciales encadenamientos productivos, tales como el basado en la cadena algodón-textil-confección.

Los Gobiernos centroamericanos esperan que con la generación de empleo en los sectores ganadores del RD-CAFTA se contribuya a reducir la pobreza en la región. No obstante, existe el riesgo de que el TLC acabe teniendo un importante impacto negativo en el empleo. No se prevé que se origine un número significativo de nuevos empleos en los sectores vinculados a la ICC, sino que, a lo sumo, se mantengan dichos empleos. Asimismo, a corto plazo es probable que se pierdan empleos en el sector textil y de la confección, como consecuencia del desmantelamiento del Acuerdo Multifibras y la aparición de nuevos países exportadores con menores costes laborales (China, Pakistán,

la India, Vietnam y Bangladesh). Si no se toman medidas adicionales, el DR-CAFTA no podrá a medio y largo plazo contrarrestar esta tendencia. A todo ello se podría añadir la pérdida de empleos en los sectores vinculados a la producción para el mercado interno, tras la previsible importación masiva de bienes más baratos producidos en EEUU. Los trabajadores de la pequeña y mediana empresa (PYME) serán los que tendrán menor capacidad para ajustarse a la nueva situación.

En el sector agrario tradicional y ganadero de Centroamérica, es previsible una pérdida importante de producción y, por consiguiente, de empleo. El DR-CAFTA no contempla el compromiso estadounidense de eliminar su política de apoyo a la producción agrícola por medio de subsidios. En este contexto, el sector agrario tradicional (especialmente, los granos básicos) y el sector ganadero (particularmente, la leche, el pollo, el cerdo y la carne vacuna) van a sufrir la competencia desleal de productos estadounidenses altamente subsidiados. Esto podría acarrear importantes pérdidas para los productores de bienes agropecuarios sensibles, que se verían desplazados del mercado. En definitiva, sectores como la agricultura tradicional de granos básicos y la ganadería, así como algunas actividades manufactureras ligadas a la PYME se verán potencialmente perjudicados por los efectos del DR-CAFTA. Estos sectores incluyen a grupos de población vulnerables de bajos y medianos ingresos, que demandarán una compensación.

¿Una oportunidad para superar las restricciones?

El DR-CAFTA puede potencialmente tener un efecto neto positivo sobre el crecimiento económico de Centroamérica. No obstante, la evidencia empírica disponible sobre experiencias de liberalización comercial coincide en advertir que un TLC por sí solo no generará crecimiento económico, a no ser que esté acompañado por políticas económicas que hagan posible el aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas y la reducción de los potenciales riesgos. Será preciso identificar políticas que conformen una agenda de acompañamiento al DR-CAFTA que tenga en cuenta las restricciones al crecimiento económico. Componentes esenciales de esa agenda serán las políticas de atracción de inversiones y de fortalecimiento de la competitividad, así como las políticas sociales.

La agenda de acompañamiento sólo será viable si se logran suficientes recursos financieros para aplicarla. Para ello, los Gobiernos centroamericanos tendrán que acometer una reforma fiscal integral que incremente sus ingresos. En los últimos años la escasez de recursos fiscales se ha visto profundizada como consecuencia de las medidas de desgravación arancelaria, adoptadas dentro del proceso de creación de la unión aduanera centroamericana y por la firma de TLC bilaterales o multilaterales. La entrada en vigor del RD-CAFTA agudizará aún más la disminución de los ingresos fiscales por aranceles. Simultáneamente a la reforma fiscal, se podría acudir a los préstamos externos y a la cooperación internacional para financiar la agenda de acompañamiento. En este caso, sería recomendable que los Gobiernos centroamericanos accedieran a la financiación oficial en términos concesionales y a los flujos de ayuda internacional, evitando problemas adicionales de endeudamiento externo.

Por último, la mayor parte de las políticas nacionales de la agenda de acompañamiento deberían tener una dimensión regional. Los estudios empíricos disponibles sugieren que la profundización del proceso de integración centroamericana es un elemento fundamental para que Centroamérica optimice las oportunidades ofrecidas por el TLC, especialmente porque se trata de un grupo de economías abiertas y pequeñas con escaso margen de maniobra. Aunque es cierto que se han producido avances en el nuevo MCCA, todavía queda mucho por hacer. Si no se adoptan las medidas necesarias para fortalecer el proyecto de creación de una unión aduanera centroamericana, la entrada en vigor del DR-CAFTA puede incluso hacer peligrar muchos de los avances conseguidos en los últimos

años. La armonización del arancel externo común (AEC) es un ejemplo muy ilustrativo de esta situación.

El establecimiento simultáneo de un AEC en el marco del MCCA con un TLC con EEUU puede cuestionar la armonización conseguida en el AEC, ya que la entrada en vigor del DR-CAFTA no se producirá de forma homogénea en todos los países centroamericanos. Las concesiones arancelarias fueron negociadas bilateralmente, lo que significa que el cronograma de desgravación arancelaria del RD-CAFTA será distinto en cada país y, por tanto, el AEC no será aplicado en su totalidad por todos los países durante el período de desgravación arancelaria (20 años). El hecho de que EEUU sea el principal socio comercial del MCCA, suministrando cerca del 40% de sus importaciones totales, convierte a las excepciones al AEC originadas por la aplicación del DR-CAFTA en un potencial factor perturbador de la unión aduanera centroamericana.

Implicaciones para España en sus relaciones económicas y de cooperación con Centroamérica

Las relaciones de comercio e inversión entre España y Centroamérica son modestas. Según la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, en 2000-2005 el valor medio anual de las exportaciones españolas a Centroamérica ascendió a 342 millones de euros, tan sólo el 5,1% de las exportaciones españolas hacia América Latina y el 0,3% de las exportaciones totales. Algo similar pasa con las importaciones españolas de Centroamérica, cuyo valor medio anual se acercó a los 184 millones de euros, el 2,5% de las importaciones españolas desde América Latina y el 0,1% de las importaciones totales. Por lo que respecta a la inversión neta española en Centroamérica, su valor medio anual en el mismo período apenas sobrepasó los 81 millones de euros, cerca del 1% de la inversión española en América Latina y el 0,2% de la inversión española total en el mundo.

El RD-CAFTA es un factor que por sí solo puede dinamizar estas reducidas relaciones económicas, al despertar un mayor interés de las empresas españolas por utilizar la región como plataforma productiva de acceso al mercado estadounidense. Dicho interés se puede acrecentar a medio plazo por la coincidencia del RD-CAFTA con otros tres factores relevantes: la firma de un TLC con la Unión Europea (UE), el impulso de la integración centroamericana y el desarrollo del Plan Puebla Panamá (PPP).

El resultado más visible de la IV Cumbre UE–América Latina celebrada recientemente en Viena (11-13 de mayo) ha sido la decisión europea de iniciar la negociación de un acuerdo de asociación estratégica con Centroamérica, que incluya diálogo político, cooperación y libre comercio. La creciente fragilidad de la Comunidad Andina de Naciones y del Mercosur, unida al mayor grado relativo de avance en el MCCA han hecho posible este resultado. Si las negociaciones concluyen con éxito, Centroamérica se convertirá –junto a México y Chile– en una de las pocas regiones de América Latina con TLC con EEUU y la UE. Esto colocará a Centroamérica en una posición privilegiada para que los países europeos intensifiquen sus relaciones económicas con la región, reduciendo los riesgos de desviación de comercio inducidos por el RD-CAFTA.

Una de las principales condiciones establecidas por la UE para suscribir el acuerdo de asociación es la consolidación y profundización del proceso de integración centroamericano. Este factor exógeno puede forzar una renovación del compromiso de los Gobiernos centroamericanos por lograr un efectivo impulso del MCCA, más allá de la retórica de las declaraciones presidenciales. Si se logra consolidar un espacio económico regional con la creación de una unión aduanera, habrá más posibilidades de que Centroamérica aproveche la oportunidad ofrecida por el RD-CAFTA y aiente una mayor afluencia de inversión extranjera, que se sentirá atraída tanto por el mercado estadounidense como por el centroamericano.

El desarrollo de una infraestructura regional que reduzca los costes de transacción será otro elemento esencial para constituir el mencionado espacio económico regional. El PPP lanzado en 2001 para desarrollar la región mesoamericana, es un ambicioso programa regional de infraestructuras cuyos pilares esenciales se asientan en torno a las interconexiones viales, energéticas y de telecomunicaciones. El Plan se ha ido configurando no sólo como un complemento esencial para preparar la participación competitiva de Centroamérica en el RD-CAFTA, sino también como un factor adicional de atracción de la inversión española al incentivar la presencia de las compañías en la licitación de los proyectos del PPP (por ejemplo, la participación de Endesa en la red eléctrica regional). La relevancia de este instrumento de integración de infraestructuras ha ido creciendo en el último año, especialmente por el interés mostrado por Colombia por incorporarse al mismo, así como por su vinculación a otras iniciativas más amplias como el Programa de Integración Energética Mesoamericana propuesto por el presidente mexicano Vicente Fox, y al que ha invitado a participar a los miembros del PPP, la República Dominicana, Colombia, Canadá y EEUU.

El RD-CAFTA por sí solo o en conjunción con los tres factores reseñados ofrece una oportunidad que España debería aprovechar para intensificar sus limitadas relaciones económicas con la región. Las áreas identificadas con mayor potencial de expansión se encuentran tanto en actividades productivas (especialmente agroindustria, textiles, vestuario, electrónica y biotecnología) como en servicios e infraestructura (servicios financieros, servicios comerciales, turismo y el Corredor Logístico Centroamericano del PPP). Aunque esta oportunidad no es despreciable, es poco probable que Centroamérica acabe siendo un socio estratégico de España en sus relaciones económicas, dado el reducido tamaño del mercado centroamericano y la posibilidad de utilizar a México como plataforma alternativa de acceso tanto al mercado estadounidense como al centroamericano.

A diferencia de lo que ocurre con los flujos de comercio e inversión, los de ayuda española tienen a Centroamérica como uno de sus destinos privilegiados. Los Seguimientos de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) del período 2000-2004 muestran que la región recibió casi la mitad de la ayuda bilateral neta canalizada hacia América Latina y en torno a una cuarta parte del total de la ayuda bilateral neta. Las estimaciones de gasto de los PACI 2005 y 2006 siguen constatando que los países centroamericanos son una de las prioridades geográficas del nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, aunque con una participación relativa algo menor. La principal implicación del RD-CAFTA se centra en la elaboración de los Documentos de Estrategia País a partir de 2008, que deberán tener en cuenta los primeros efectos observados tras la entrada en vigor del RD-CAFTA. Es probable que ello exija dar prioridad a ejes estratégicos tales como el fortalecimiento institucional, la competitividad, el desarrollo rural y la cohesión social.

Por lo que se refiere a la cooperación multilateral, España ha incrementado significativamente su presencia en la región tras su adhesión al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en 2004. Con un capital suscrito de 200 millones de dólares, España se ha convertido en el socio extrarregional más importante del BCIE. El hecho de que este banco regional de desarrollo sea la principal fuente multilateral de financiamiento en Centroamérica, le confiere una relevancia que debería ser aprovechada por España tanto para apoyar la participación de la región en el RD-CAFTA como para fomentar las relaciones económicas bilaterales.

Conclusiones: La mayor parte de los estudios empíricos disponibles señalan que el RD-CAFTA puede tener un potencial efecto neto positivo sobre el crecimiento económico de Centroamérica. Los beneficios se inducirán más por la atracción de inversiones directas que a través de la creación de comercio, ya que los productos de exportación de la región cuentan con preferencias arancelarias temporales otorgadas unilateralmente por EEUU como parte de la ICC.

Para que estos beneficios no sean atenuados o disipados por los riesgos e incertidumbres que el RD-CARTA encierra, se requiere acompañar el TLC con políticas que permitan aprovechar las oportunidades ofrecidas y enfrentar las restricciones al crecimiento económico. Las políticas de atracción de inversiones y de fortalecimiento de la competitividad con una dimensión regional, así como las políticas sociales, se encuentran entre las más significativas. La limitada capacidad de los Gobiernos centroamericanos por aumentar sus recursos fiscales puede cuestionar la viabilidad de estas políticas de acompañamiento.

El RD-CAFTA por sí solo o en conjunción con otros factores relevantes –la firma de un ALC con la UE, el efectivo impulso de la unión aduanera centroamericana y la plena ejecución de los proyectos del PPP– ofrece una oportunidad para que España pueda intensificar sus modestas relaciones económicas con Centroamérica.

Fernando Rueda-Junquera

Profesor titular de Economía Aplicada, vicedecano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Burgos