



Fortalezas y debilidades de la política comercial y de desarrollo de EEUU: un análisis del caso centroamericano

Diego Sánchez Ancochea *

Tema: Este artículo evalúa la política comercial y de cooperación de EEUU en Centroamérica, concentrándose en el impacto del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, la República Dominicana y EEUU (DR-CAFTA) y de la Cuenta para el Desafío del Milenio sobre el desarrollo económico de la región.

Resumen: La experiencia centroamericana resulta interesante para evaluar los elementos básicos de la política norteamericana de comercio y de cooperación y desarrollo basada en el fomento de Tratados de Libre Comercio y en el aumento de la ayuda a aquellos países que cumplan con ciertos requisitos. En Centroamérica, el DR-CAFTA crea oportunidades importantes en términos de acceso a mercados y fomento de la inversión extranjera directa (IED), pero a la vez disminuye los instrumentos de política económica disponibles y va a crear graves problemas de ajuste en muchos sectores.¹ En este contexto, la Cuenta para el Desafío del Milenio, el nuevo instrumento de cooperación estadounidense del que ya se benefician Honduras y Nicaragua, puede facilitar el ajuste aunque presenta también graves deficiencias. El análisis no discute los objetivos geopolíticos del DR-CAFTA, que constituye un instrumento fundamental para aumentar la influencia de los EEUU en América Latina y avanzar su proyecto de integración hemisférica.

Análisis:

Introducción: el papel de EEUU en el cambio del patrón de crecimiento centroamericano
En las últimas dos décadas, Centroamérica ha experimentado cambios profundos en su modelo de crecimiento económico. La tradicional especialización en productos primarios ha sido sustituida por una nueva inserción externa basada en el ensamblaje de manufactura liviana y en la recepción de remesas de emigrantes. Dentro de los países del Mercado Común Centroamericano, las exportaciones primarias pasaron del 56,6% en 1990 al 27,9% en 2003, mientras que las de textiles aumentaban de forma exponencial. De forma simultánea, se produjo una disminución del peso del sector agrario y un incremento de los servicios, que representan al menos un 50% del producto interior bruto (PIB) en todos los países.

El cambio de modelo de crecimiento, que estuvo motivado por el proceso de liberalización comercial, la desregulación de los mercados internos y la privatización de

* *Profesor titular en Economía de América Latina, Universidad de Londres*

¹ En el contexto de este análisis Centroamérica incluirá a Costa Rica, el Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana. Cuando se dan estadísticas del Mercado Común Centroamericano se incluyen a todos los países anteriores menos la República Dominicana.

numerosas empresas públicas y el fomento de las exportaciones, ha tenido a las empresas multinacionales (EMN) como actor clave. La inversión extranjera directa ha crecido de forma significativa, pasando de 676 millones de dólares por año en el período 1991-1995 a 2.428 millones en el período 2000-2003. Las EMN contribuyeron al desarrollo inicial de las zonas francas para la exportación (ZFE) y han establecido alianzas con los grandes grupos empresariales nacionales en el mercado local.

EEUU ha tenido una influencia decisiva en la consolidación del nuevo modelo. Ya desde la Administración Reagan, el Gobierno de EEUU promovió la apertura comercial y el fomento de las ZFE como los mejores instrumentos para acelerar el desarrollo económico en el Istmo. Los fondos de cooperación al desarrollo de USAID fueron utilizados para apoyar las reformas económicas y financiaron centros de investigación como FUSADES en El Salvador y oficinas para la atracción de inversiones como CINDE de Costa Rica, una de las de más éxito de América Latina. La Administración Reagan aprobó también la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), que incluía toda una serie de incentivos para expandir las exportaciones centroamericanas a EEUU. La Ley para la Recuperación de la Cuenca del Caribe, aprobada en 1983, estableció acceso libre de aranceles a los productos ensamblados en la zona. Esta ley se unió a incentivos anteriores que, ya desde los años sesenta, facilitaban la importación de productos textiles producidos con materias primas estadounidenses. En 1986 se eliminaron además las cuotas aplicables sobre los productos textiles importados desde Centroamérica y el Caribe.

En los años noventa se ha producido una creciente profundización de la vinculación de Centroamérica a la economía estadounidense. El porcentaje de las exportaciones del Mercado Común Centroamericano destinadas a EEUU ha pasado del 39% en 1990 al 55% en 2003, y las remesas de emigrantes procedentes de ese país se han convertido en una de las principales fuentes de divisas. La reciente firma del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, la República Dominicana y EEUU (DR-CAFTA), que ya ha entrado en vigor en tres de los seis países miembros, se convierte en un paso más en la profundización de esa vinculación. En el caso de tres de los países (Honduras, Nicaragua y El Salvador), esta iniciativa se completa, además, con la firma de acuerdos en el marco de la Cuenta para el Desafío del Milenio (*Millenium Challenge Account*, MCA) que contribuirán a consolidar aun más la orientación exportadora de la región.

El DR-CAFTA: componentes principales

El DR-CAFTA se enmarca dentro de la estrategia comercial de los EEUU. Las dificultades para lograr un acuerdo satisfactorio dentro de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio y el fracaso del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ha acelerado el interés estadounidense por llevar a cabo acuerdos de carácter bilateral. En los últimos años, ha firmado tratados de libre comercio (TLC) con países como Singapur, Corea del Sur, Malasia, Israel, Marruecos y, dentro de América Latina, con Chile, Colombia y Perú.

La base de todos estos acuerdos es similar: el acceso permanente y privilegiado al mercado más grande del mundo a cambio de una apertura gradual del mercado de bienes y servicios y cambios institucionales y regulatorios importantes. De esa forma, este tipo de TLC va más allá de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), al igualar el trato entre empresas nacionales y estadounidenses en prácticamente todo el marco regulatorio, exigir una protección mayor y más eficiente de la propiedad intelectual, eliminar la posibilidad de discriminar a favor de los empresarios locales en las compras del Gobierno y establecer sistemas de arbitrio internacional en caso de conflictos entre los inversores extranjeros y el Estado. La mayor parte de TLCs incluye también acuerdos en el área laboral y medioambiental.

En el caso del DR-CAFTA, la apertura comercial al mercado estadounidense supone fundamentalmente la institucionalización de los privilegios de carácter unilateral ya establecidos en la ICC. EEUU se compromete, además, a liberalizar los pocos sectores que no eran parte de la iniciativa anterior (con la excepción del azúcar) y a adoptar reglas de origen de carácter regional. En el caso del sector textil, las nuevas reglas de origen permiten el acceso al mercado estadounidense con arancel cero de aquellos textiles que utilicen materiales originarios de México, Canadá o Centroamérica cuando hasta ahora sólo se podían utilizar productos estadounidenses.

A cambio, los países de Centroamérica se han comprometido a liberalizar su comercio de bienes de forma gradual. En el caso de los bienes agrícolas, los aranceles de muchos bienes se eliminarán de forma gradual en períodos de cinco a veinte años. Una serie de bienes considerados sensibles como la patata y la cebolla en Costa Rica o el maíz en El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua podrán mantener su protección. En el caso de los bienes industriales, la liberalización será más rápida, con un 80% de los bienes haciéndolo de forma inmediata y sólo un 4% en el período máximo de 12 a 15 años.

El DR-CAFTA, además, institucionaliza y profundiza otras reformas, cuyo principal objetivo es asegurar un marco regulatorio favorable y estable para las empresas extranjeras. Dentro de todas las medidas incluidas cabe destacar las siguientes:

- El DR-CAFTA prohíbe toda norma que discrimine en contra de las empresas de cualquiera de los países firmantes del tratado y les imponga normas de comportamiento en áreas como el uso de bienes intermedios locales o la transferencia de tecnología. De esta forma, el tratado va más allá del régimen de la OMC respecto a las medidas de inversión relacionadas con el comercio, al afectar a todas las empresas extranjeras y no sólo a aquellas cuya actividad esté relacionada con el comercio de bienes.
- Liberalización de casi todos los servicios, incluyendo el mercado financiero y el de telecomunicaciones y los seguros en el caso costarricense.
- Fortalecimiento del régimen de protección de la propiedad intelectual. El DR-CAFTA obliga a los países miembros a firmar todos los acuerdos internacionales en este área (incluyendo los relativos a biodiversidad), amplía los plazos de duración de patentes y *copyright* y también el período de confidencialidad de los datos de *tests* y pruebas utilizadas para la elaboración de medicamentos y productos químicos. El tratado exige también la penalización de la copia de productos bajo *copyright* y la mejora de los procedimientos para hacer cumplir las leyes en la materia.
- Instauración de sistemas más transparentes de contratos públicos que eliminen, además, el derecho a discriminar a favor de las empresas nacionales, y modernización del sistema de comercio, incluyendo cambios en las aduanas y flexibilización de las restricciones fitosanitarias.
- Creación de un sistema de arbitraje internacional en caso de conflicto entre una empresa de capital estadounidense y un Estado. Siguiendo el ejemplo del capítulo 11 del TLC del Norte entre México, EEUU y Canadá (TLCN), las empresas extranjeras tendrán derecho a acudir directamente a un árbitro imparcial internacional si consideran que sus intereses se han visto perjudicados.
- Compromiso de mantener y respetar las regulaciones laboral y medioambiental existentes.

El DR-CAFTA: oportunidades, amenazas e interrogantes

El DR-CAFTA representa la consolidación del modelo económico vigente desde mediados de los noventa al mejorar el acceso privilegiado de los países de la región a EEUU, dificultar la reversión de las reformas económicas y mejorar la protección de los inversores extranjeros. El tratado puede contribuir también a acelerar las estrategias de expansión regional de las grandes empresas nacionales.

Sus efectos sobre el desarrollo económico son difíciles de medir, ya que dependen de los supuestos utilizados respecto a la creación de comercio y, sobre todo, a las características y velocidad de los procesos dinámicos de cambio estructural. Los defensores del modelo esperan que el DR-CAFTA contribuya a acelerar el crecimiento económico gracias a su impacto positivo sobre las exportaciones, el precio de muchos bienes y la inversión extranjera directa.

El efecto positivo más esperado es el del incremento en la inversión, fundamentalmente extranjera pero también nacional. La consolidación de un acceso privilegiado al mercado norteamericano junto a la adopción de reglas de origen de carácter regional debería contribuir a la atracción de empresas interesadas en abaratar costes e incrementar sus exportaciones a EEUU. En el sector textil, por ejemplo, varios países esperan atraer a empresas productoras de tela y también vincular a las zonas francas más directamente con proveedores locales. Por otra parte, la mejora del marco institucional y de la seguridad jurídica para las empresas extranjeras constituye un incentivo para invertir tanto en la producción de bienes y servicios para el mercado interno como en la actividad exportadora. Se espera, además, que la mejora en la calidad institucional y la reducción de la corrupción sirvan para crear sociedades más transparentes y reglas de juego más claras y estables.

No cabe duda de que es probable que se produzca un incremento de la inversión extranjera y las exportaciones en los próximos años, como sucedió en México tras la aprobación de TLCN. Sin embargo, la apuesta por el acceso al mercado norteamericano como motor fundamental del crecimiento económico presenta también riesgos e interrogantes notables. Uno de los más importantes es la evolución de las exportaciones textiles producidas en las ZFE, donde la competencia china se ha convertido en la amenaza más importante, particularmente desde el desmantelamiento del Acuerdo Multifibras en enero de 2005. De acuerdo con datos de 2002, el salario por hora en el sector textil es de entre 70 y 90 centavos de dólar en China frente a los 2,7 dólares en Costa Rica, 1,7 en la República Dominicana, 1,6 en El Salvador, 1,5 en Guatemala y Honduras y 1,0 en Nicaragua. Si a las diferencias salariales le unimos que China tiene mayores niveles de productividad y proveedores de materias primas más baratos, se comprueba que la mejora del acceso a los EEUU puede resultar insuficiente para continuar expandiendo las exportaciones textiles centroamericanas.

La liberalización comercial, aunque se estructura de forma bastante gradual, va a exigir un enorme proceso de modernización para diversos sectores y tendrá costes particularmente altos en la agricultura tradicional. Las pequeñas y medianas empresas manufactureras, que ya se han visto muy afectadas por la apertura de los años noventa en países como la República Dominicana, se enfrentarán a un aumento mayor de la competencia. La llegada de bienes agrícolas baratos procedentes de EEUU, que mantiene sus programas de subsidios a sus granjeros, puede tener efectos positivos sobre los precios de los alimentos básicos, pero deteriorará aun más la capacidad productiva en las zonas rurales, donde se encuentran la mayoría de los pobres.

Las reformas de carácter institucional presentan también retos importantes. El acento en la transparencia y en la necesidad de reducir la corrupción es positivo. La reorganización del sistema de contratos del Gobierno en países como la República Dominicana, donde

hasta hace poco no existía la figura del concurso público, debería reducir la arbitrariedad en la búsqueda de proveedores y el mal uso de los fondos públicos. No obstante, la imposibilidad de discriminar a favor de las empresas nacionales elimina un instrumento fundamental para la promoción de capacidades internas y de empresas en sectores considerados estratégicos.

Otras reformas introducidas en el DR-CAFTA no son prioritarias para el desarrollo económico de Centroamérica, pero van a exigir una enorme inversión en capital político e institucional. Como Dani Rodrik ha argumentado en su evaluación de otras negociaciones comerciales, todos los gobiernos tienen un capital político y unas capacidades institucionales limitadas para promover reformas; los *trade-off* entre medidas alternativas se deben tomar siempre en consideración. En el caso de los países centroamericanos, por ejemplo, no está claro que la defensa de los *copyrights* y la lucha contra la piratería deba ser una prioridad política en estos momentos. Se trata, por el contrario, de una medida con ciertos costes políticos y que no tendrá beneficios directos para la mayoría de la población. Existen también dudas sobre el efecto que el alargamiento de las patentes puede tener sobre el precio de los fármacos y sobre el de las semillas y otros bienes intermedios para la agricultura.

En todo caso, el impacto final del DR-CAFTA dependerá, sobre todo, de las reformas complementarias que se adopten para resolver las enormes deficiencias que sufren las economías centroamericanas. Resulta imprescindible llevar a cabo un plan de medio y largo plazo que permita mejorar la calidad y expandir los recursos dedicados al gasto social, particularmente en salud y educación primaria y secundaria. Todos los países de la región tienen que mejorar, además, sus infraestructuras y diseñar planes que faciliten la modernización de las pequeñas y medianas empresas, particularmente en el sector informal, y mejoren su acceso al crédito. Avances significativos en todas esas áreas exigen recursos públicos importantes. Es prioritario, entonces, que se diseñen nuevas reformas impositivas de carácter progresivo o neutro que no sólo compensen la pérdida de ingresos arancelarios sino que incrementen también la carga fiscal total como porcentaje del PIB.

La MCA: complemento al DR-CAFTA

Los altos costes de adaptación que conlleva el DR-CAFTA y la urgencia de políticas complementarias exigen, además, una aceleración de la ayuda al desarrollo. Al contrario que el proyecto europeo de integración, los TLC promovidos por EEUU no incorporan fondos compensatorios ni otras ayudas significativas. En este contexto de ausencia de recursos específicos, la creación de la Cuenta para el Desafío del Milenio (*Millenium Challenge Account, MCA*) por parte de la Administración Bush resulta particularmente importante. La MCA es un nuevo instrumento de cooperación al desarrollo creado en 2004 con el objetivo exclusivo de promover el crecimiento económico en los países de ingresos bajos y medio-bajos que cumplan con ciertos requisitos.

Adoptando como principio motor la hipótesis (defendida por diversos estudios del Banco Mundial) de que la ayuda al desarrollo es especialmente efectiva en países con instituciones sólidas y políticas adecuadas, los fondos de la MCA sólo pueden destinarse a los países que se encuentren por encima de la media en dieciséis indicadores internacionales. En función de una definición relativamente sesgada de lo que son políticas e instituciones óptimas, los indicadores utilizados miden variables como la apertura de la economía, el nivel de inflación y déficit público, el tiempo necesario para abrir un negocio, la calidad del Estado de Derecho y la efectividad del gobierno. También se incluye el gasto en salud y educación.

Hasta ahora la MCA incluye a tres países centroamericanos, Honduras, Nicaragua y El Salvador. Honduras y Nicaragua accedieron al programa en su primer año y han sido de los primeros países en aprobar su programa de cinco años. El caso de El Salvador es distinto, ya que como país de ingreso medio-bajo sólo pudo entrar en la lista de candidatos en 2006 y se encuentra todavía preparando su propio programa (del que ya existen borradores).

Los programas de Honduras y Nicaragua tienen características similares, orientándose a la modernización y promoción de las áreas rurales. El programa de Honduras, por un total de 215 millones de dólares, tiene dos objetivos fundamentales: el incremento de la competitividad de los productores agrícolas pequeños y medianos (al que se destina el 34% del presupuesto) y la reducción de los costes de transporte a través de la mejora de la infraestructura viaria (58%). Para cumplirlos, se incluyen medidas como el fomento de la producción hortícola de alto valor añadido, el aumento del crédito para los pequeños agricultores y la construcción de carreteras y de una autopista.

En Nicaragua, el proyecto de 175 millones de dólares se concentra en el desarrollo de las regiones de León y Chinandega e incluye también como objetivos la reducción del transporte a través de la construcción de una autopista (el 53% del total presupuestado) y la mejora de los ingresos de los pequeños y medianos productores agrícolas a través de la ayuda técnica y financiera (19%). Otro 15% será destinado a la mejora de la gestión de los derechos de propiedad agrícola en la provincia de León.

No cabe duda de que los proyectos financiados en los dos países (y los previstos en el caso salvadoreño) se concentran en áreas importantes que pueden contribuir a hacer frente a los retos de la nueva apertura. El fomento de las pequeñas y medianas empresas agrícolas es particularmente importante para compensar los problemas de ajuste generados por el DR-CAFTA y expandir las exportaciones primarias no tradicionales. Sin embargo, se trata de proyectos relativamente modestos sin la capacidad para tener el tipo de impacto sobre el crecimiento económico que la MCA había originalmente pretendido. En el caso de Honduras, este nuevo desembolso del Gobierno norteamericano sólo representa el 8% de la ayuda total que el país recibió en el período 1999-2003 y un 48% de la asignada por el Banco Mundial durante ese mismo período. En el caso de Nicaragua, las cifras son todavía menores: un 5% y un 44%, respectivamente. Más aun, los programas no contribuyen a afrontar las restricciones más profundas para el crecimiento y el desarrollo, que tienen que ver con los problemas educativos y de formación técnica.

La experiencia de la MCA revela, además, la incoherencia de este nuevo instrumento, particularmente cuando se comparan los casos de los tres países de ingreso medio-bajo de la región, El Salvador, Guatemala y la República Dominicana. Dado que el DR-CAFTA exige a todos los países reformas similares en el marco institucional y la lucha contra la corrupción, no parece lógico que El Salvador, el país con mejores indicadores según la propia clasificación de la MCA, sea el único de los tres que recibe fondos. Tanto Guatemala como la República Dominicana presentan altos niveles de corrupción, baja efectividad del gobierno e insuficientes gastos en desarrollo humano. Se trata de áreas en las que ambos países o están obligados a mejorar para cumplir con los requisitos de DR-CAFTA o deberían hacerlo si desean hacer frente a los nuevos retos de la apertura. Parecería importante que la ayuda estadounidense contribuyera a resolver estos problemas y así reforzara los beneficios potenciales de la integración.

Una crítica más profunda de la MCA y del DR-CAFTA tiene que ver con su concepción unidimensional de las políticas necesarias para acelerar el crecimiento económico y promover el desarrollo. A pesar de las deficiencias que el Consenso de Washington ha tenido en la región, EEUU sigue promoviendo un modelo único basado en la apertura

comercial, la desregulación económica y financiera y un Estado centrado en establecer claras reglas del juego, garantizar derechos políticos básicos y proteger a los inversores extranjeros. Si bien todos estos instrumentos son importantes, no tienen por qué ser los únicos para lograr el desarrollo sostenible. Como revelan el éxito de Singapur y China en la gestión de la inversión extranjera y defienden los trabajos recientes de Joseph Stiglitz, Dani Rodrik y otros, el proceso de desarrollo exige experimentación constante, la adopción de marcos institucionales autóctonos, la concentración del capital político en los objetivos más importantes y la consolidación de un Estado capaz de promover sectores específicos de forma selectiva. No está claro que los nuevos instrumentos de la política norteamericana tengan una contribución positiva en ninguna de estas tres áreas.

Conclusiones: El fomento de los TLC por parte de EEUU debe ser considerado dentro de su estrategia geopolítica y también como parte de su política comercial y de desarrollo. Desde un punto de vista político, con la firma del DR-CAFTA la Administración de George W. Bush persigue diversos objetivos, incluyendo el aumento del apoyo a su proyecto de integración hemisférica, el fortalecimiento de la democracia formal, el control de la inmigración ilegal y la consolidación de la influencia estadounidense en Centroamérica. Este análisis, sin embargo, se ha concentrado en el impacto del DR-CAFTA sobre el comercio y el desarrollo. En este área, la firma del DR-CAFTA constituye una oportunidad para fomentar la inversión extranjera directa y las exportaciones regionales. Este tratado, sin embargo, tiene quizá más problemas como instrumento de desarrollo, al imponer reformas no prioritarias, eliminar instrumentos útiles de política económica y ocasionar altos costes de ajuste.

Los nuevos planes de cooperación en Honduras, Nicaragua y El Salvador dentro de la MCA incluyen proyectos interesantes para compensar parte de los problemas de ajuste y aumentar la competitividad. Sin embargo, su limitado volumen y la ausencia de Guatemala y la República Dominicana de la lista de beneficiarios restarán efectividad al nuevo instrumento como forma de promocionar el desarrollo económico en la región. Se echa de menos, además, una visión más equilibrada de las relaciones entre Estado y mercado en estos países, que tenga en cuenta las deficiencias del Consenso de Washington.

Probablemente la mayor interrogante de la combinación de políticas norteamericanas que consolidan el modelo liberal en la región, es si serán capaces de acelerar el crecimiento económico y mejorar la distribución de la renta. Dado el bajo crecimiento económico que la región ha experimentado desde principios de los noventa (con las excepciones parciales de Costa Rica y la República Dominicana) y la falta de encadenamientos entre el sector exportador y el resto de la economía, la evidencia no parece apuntar en esa dirección.

Diego Sánchez Ancochea
Profesor titular en Economía de América Latina, Universidad de Londres