



Acuerdo de libre comercio Estados Unidos-Centroamérica: Preludio de la batalla por las Américas

José Cuesta*

Tema: Se analizan las motivaciones detrás de las actuales negociaciones para establecer un área de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA) en el contexto de integración comercial de las Américas (FTAA) y se esbozan las consecuencias que dicho acuerdo pudiera tener para la región centroamericana y para España.

Resumen: Centroamérica no justifica por su volumen de mercado ni por razones comerciales estratégicas el interés mostrado por Estados Unidos en alcanzar rápidamente un acuerdo de libre comercio. Sin embargo, un eventual acuerdo en el formato que Estados Unidos quiere extender a las Américas le proporcionaría a este país un valioso antecedente para afrontar las próximas negociaciones con sus interlocutores más antagónicos, Mercosur. El previsible acuerdo CAFTA no parece capaz de cambiar de forma sustancial la considerable integración comercial preferencial que Centroamérica ya disfruta con Estados Unidos ni tampoco atacar los principales problemas estructurales de las economías centroamericanas. Como resultado, la composición de ayuda- inversión española en la zona se sesgaría más hacia ayuda a la cooperación postergando el desembarco en la región del potencial inversor español en banca, telecomunicaciones, energéticas y turismo.

Análisis: Con 35 millones de habitantes y un 3% del producto total de la región latinoamericana, Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) atrajo escasamente 225 millones de dólares de inversión neta española en el 2002. Estas cifras representan apenas un 5% de la inversión española en América Latina y sólo un 0.8% de la inversión española en el mundo, según los Registros de Inversiones del ICEX. Sin embargo, Centroamérica es estratégicamente significativa para España por ser destino prioritario de su ayuda bilateral. Con un monto de 293 millones de dólares, la ayuda bilateral a Centroamérica representa un 18% del total de los 1,620 millones de dólares de la ayuda oficial al desarrollo de España (cifras del 2001). Mejores expectativas inversoras en el corto plazo están dificultadas por una combinación de graves debilidades económicas y políticas de la región centroamericana y un clima internacional actual que invita a la prudencia en los sectores tradicionales de presencia española en las Américas como la banca, telecomunicaciones, energéticas y turismo. La lista de debilidades locales es notoriamente amplia. Destacan, entre otras, la vulnerabilidad de sus economías, la falta de disciplina fiscal, el relativo subdesarrollo de los sistemas financieros, la escasa capacidad competitiva más allá de una estrategia de mantener costos laborales perpetuamente bajos, su dependencia con Estados Unidos y la ayuda internacional, y serios problemas de gobernabilidad relacionados con corrupción, debilidad institucional y

* José Cuesta es profesor titular de Economía del Desarrollo en el Institute of Social Studies de La Haya, Holanda

procesos inconclusos de consolidación democrática participativa. Para Estados Unidos, sin embargo, Centroamérica representa algo más que un destino de su ayuda militar en el pasado y de cooperación al desarrollo en el presente. Aún cuando carece del tamaño de mercado o de productos clave que justifiquen un interés estratégico, esta región constituye una vía de acceso del narcotráfico y de abundante mano de obra ilegal, y un foco de inestabilidad política muy próxima a sus fronteras. Más aún, Centroamérica también representa para Estados Unidos un importante precedente de cara a su proceso de negociación comercial con el resto de las Américas.

A este lado del Atlántico las negociaciones sobre el tratado de libre comercio de Estados Unidos con Centroamérica podrían simplificarse como un proceso menor de integración comercial americano con escasa repercusión para España y la Unión Europea. En realidad, la incidencia para las relaciones comerciales de España de un acuerdo centroamericano difícilmente resisten comparación con los actuales procesos de integración de sus nuevos socios europeos. Sin embargo, la relevancia del CAFTA radica en el papel que juega en el éxito de los procesos más ambiciosos de liberalización comercial de las Américas, que con un mercado potencial de 800 millones de consumidores sí resulta estratégicamente importante para Europa. Por un lado, los acuerdos ya firmados del tratado de libre comercio entre los países de América del Norte (NAFTA), el reciente acuerdo con Chile firmado en el 2002, y, ahora, un potencial CAFTA, mejoran la posición de Estados Unidos en las próximas negociaciones del FTAA. En este sentido, debilitan la posición relativa de su interlocutor más beligerante, Brasil. Por otro lado, es también posible concebir el proceso de negociación del CAFTA como un verdadero banco de pruebas de Estados Unidos para poner en práctica alternativas en la secuencia de presentación de propuestas, explorar una metodología rápida de negociación, sondear las consecuencias de buscar una posición común con socios comerciales típicamente enfrentados, o determinar el grado de oposición popular y su relevancia a los acuerdos de libre comercio. Todas ellas, sin duda lecciones de interés en un proceso con una dinámica diferente a las negociaciones multilaterales a escala mundial a las que Estados Unidos se enfrenta habitualmente.

CAFTA y la batalla de las Américas

El proceso de negociación del CAFTA se encuentra en estos momentos en su ecuador y está previsto que tras un año de rondas negociadoras concluya en diciembre de este mismo año, coincidiendo con la reapertura de los procesos negociadores del FTAA. Desde el principio de las rondas en enero del 2003, los cinco países centroamericanos y Estados Unidos se han reunido regularmente tras breves intervalos de tiempo en San José de Costa Rica (enero), Cincinnati (febrero), San Salvador (marzo), y Tegucigalpa (junio) y esperan mantener al menos tres rondas más hasta el final del año. Estas rondas cuentan con un número total de negociadores que asciende a 250 entre los seis países, a los que se suman representantes de la sociedad civil centroamericana y observadores entre los sectores privados de los países miembros. La agenda, dinámica y plazos de la negociación son impuestos por Estados Unidos, y han consistido hasta la fecha en propuestas iniciales de este país a las que Centroamérica debe responder con una contrapropuesta consensuada. La discusión de las propuestas se realiza en torno a mesas de trabajo con el objetivo de acordar un texto común.

Lo más interesante desde el punto de vista metodológico es que los temas de estas mesas se agrupan justamente en las áreas discutidas en la última Ronda del Milenio, y que significativamente, configuran las futuras discusiones en el proceso de FTAA. Estas áreas son: acceso a mercados; medio ambiente y contexto laboral; inversiones y servicios; solución de controversias y disposiciones institucionales; compras del sector público y propiedad intelectual. Al igual que en la reunión preliminar del FTAA en Quito en octubre del 2002, Estados Unidos mantiene intocables al margen de la discusión la eliminación de subsidios agrícolas. Otros temas que podrían resultar claves para el

beneficio de los socios comerciales de Estados Unidos como son concesiones relativas a medidas antidumping o reglas de origen –sobre todo en manufacturas textiles- cuentan también con una fuerte oposición estadounidense a ser tratadas en estas negociaciones CAFTA. Estados Unidos alega que estos temas reclaman un marco superior de discusión en el que participen Europa y Japón. En cambio, Estados Unidos insiste en la discusión en el seno del CAFTA de temas donde potencialmente podrían obtener mayores beneficios, y que previsiblemente contarán con las posiciones más encontradas en FTAA: propiedad intelectual, acceso a licitaciones públicas, y libre comercio de servicios. En la medida que Estados Unidos pueda establecer antecedentes favorables previos al FTAA su posición negociadora vis a vis con Brasil y el Mercosur claramente se refuerza.

Por otro lado, la insistencia de Estados Unidos en que los interlocutores centroamericanos consensuen rápidamente una posición común contradice su propio argumento de dar un trato preferencial distinto a socios comerciales según su grado de desarrollo dentro de un mismo acuerdo. En el caso del FTAA, este trato preferencial propuesto por los Estados Unidos supone en la práctica levantar más y más rápidamente aranceles a las importaciones procedentes de países del CARICOM, Centroamérica y Pacto Andino en detrimento de los más desarrollados de la región, Mercosur. Para los detractores de los actuales tratados de libre comercio esto supone relegar los intereses de Brasil y de Mercosur hasta el final de las negociaciones, y por ello, una estrategia para forzar estos últimos a aceptar un second best ya consensuado con el resto de países. En esta misma clave, la negativa estadounidense a tocar el tema de los subsidios agrícolas en el CAFTA, la reciente aprobación de 18,000 millones de dólares en subsidios agrícolas domésticos de los próximos diez años (2002 Farm Bill) y la eliminación de aranceles que afectan a cerca del 80% del comercio bilateral con Chile en menos de cuatro años condicionan inequívocamente el tono de las próximas rondas del FTAA.

Libre comercio como estrategia de desarrollo en la región

Aún cuando la teoría demuestra que el libre comercio remueve distorsiones productivas, genera crecimiento económico y reduce la pobreza de los países que la practican, no cualquier acuerdo de libre comercio garantiza en la práctica el desarrollo económico de sus socios. En el caso centroamericano, es difícil imaginar que el CAFTA actualmente discutido resulte en una mayor integración comercial de la ya existente entre Centroamérica y Estados Unidos. De hecho, las exportaciones de Centroamérica hacia Estados Unidos y las importaciones de éste desde Centroamérica sobrepasan en la actualidad el 50% de las exportaciones e importaciones de los países centroamericanos. De acuerdo con las cifras de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, un 74% de los 11,000 millones de dólares en importaciones a Estados Unidos desde Centroamérica en el 2001 ya estaban libres de aranceles gracias a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y el Sistema Generalizado de Preferencias. En este sentido, la composición de temas incluidos y excluidos de las negociaciones hasta la fecha en el CAFTA no indica en la práctica mayores posibilidades de mejora en las condiciones preferenciales que ya disfruta Centroamérica en estos momentos con los Estados Unidos. Las posiciones relativas a productos y temas sensibles (textiles, azúcar, subsidios agrícolas) para Estados Unidos cuya modificación sí podría repercutir considerablemente en mejoras para Centroamérica, no se contemplan en esos acuerdos de preferencia especial ni tampoco están sujetos a negociación en la práctica en el CAFTA. Como ejemplo, Estados Unidos no prevee que ni a través de CAFTA o FTAA las importaciones de textiles de la región queden totalmente libres de aranceles antes de cinco años.

Tampoco está claro que concentrar más el comercio de estos países con Estados Unidos sea deseable para la región, en tanto en esta estrategia aumenta la vulnerabilidad de estos países ante shocks generados o transmitidos por ese país y en los que Centroamérica ni tiene influencia ni capacidad de prevención. La desaceleración del

crecimiento manufacturero en Centroamérica (de más de un 5% anual en el 2000 a menos de un 3% en el 2001) ante la caída en la demanda de Estados Unidos tras los atentados del 11 de septiembre pone esta vulnerabilidad de manifiesto. Por otro lado, no es obvio que un acuerdo CAFTA suponga una mayor integración comercial entre los países centroamericanos. Lo que ha impedido una mayor integración del comercio entre estos países no ha sido precisamente la falta de acuerdos de integración económica –la cual fue consagrada en el Protocolo de Guatemala de 1992 y profundizada con el Sistema de Arancelario Centroamericano en 1993 - sino la escasa voluntad política de estos países a la hora de implementar sus acuerdos comerciales. Centroamérica al igual que Mercosur demuestra que existen fuertes incentivos unilaterales a irrespetar los acuerdos de libre comercio en periodos de crisis.

En cualquier caso, logros relativos a reducción arancelaria, seguridad laboral, condiciones fitosanitarias de las importaciones y exportaciones, desarrollo de condiciones legales favorables a la inversión, recogidos previsiblemente en un futuro CAFTA, son todos avances bienvenidos pero tangenciales a los obstáculos estructurales de la región. Es pues de esperarse que los logros del libre comercio en términos de crecimiento y reducción de la pobreza no sean sustanciales para la región en el corto plazo. Un reciente estudio comparativo de Naciones Unidas, *Poverty and Export-led Growth in America Latina*, confirma esta expectativa estimando que los beneficios de un tratado de libre comercio para las Américas estarían en torno a 0-2 puntos porcentuales en cuanto a crecimiento del producto y a una variación de la incidencia de la pobreza entre -1 y un punto porcentual para Honduras, El Salvador y Costa Rica. Demasiado realista para ignorarse existe un grave riesgo de que la mayor apertura de las economías centroamericanas aumente sus importaciones estadounidenses y como consecuencia de estos mayores desequilibrios comerciales de la zona, aumenten las presiones de mediano plazo sobre sus tipos de cambio, su control inflacionario y, por último, sobre sus ya preocupantes déficits fiscales.

Un futuro CAFTA y sus consecuencias para España

Si las presentes negociaciones del CAFTA (discusión rápida, búsqueda de una posición común centroamericana y exclusión de temas clave de subsidios a la exportación) culminan en el tiempo previsto, Centroamérica comenzará a implementar en el 2004 un sistema comercial más estandarizado al de los Estados Unidos, institucionalmente más estable y de más fácil uso para Centroamérica respecto al actual marco de la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, no se podrá esperar de esta área de libre comercio un pilar que sostenga un desarrollo económico en la región. Es fácil anticipar que la aprobación de los acuerdos en materia de propiedad intelectual que persigue Estados Unidos afecte a sectores clave en países pobres como el de sus medicamentos genéricos (y una industria de cierta relevancia en la producción de Guatemala) y un mayor acceso de empresas privadas estadounidenses a procesos públicos de licitación en Centroamérica. En la práctica, difícilmente los productores y sectores privados centroamericanos podrán beneficiarse de forma simétrica de estas nuevas reglas del juego que posibilitan en teoría la igualdad de oportunidades entre los seis países.

Las consecuencias para España de estas alternativas se centran en primer lugar en la forma en que su composición ayuda-inversión (en torno a un 45%-55% respectivamente) va a decantarse y, en segundo lugar, en la beligerancia estadounidense en futuras rondas multilaterales en la que España y la Unión Europea participarán. En tanto en cuanto un CAFTA rápido y desbalanceado no reduce los problemas estructurales del istmo sino que incluso los agrava, la composición ayuda-inversión actual podría sesgarse aún más en detrimento de la inversión privada, y por tanto, mantener las oportunidades de hacer negocios del sector privado español a niveles de escasa relevancia. Asimismo, de un CAFTA que fortalece la posición de Estados Unidos y debilita la de Mercosur en las

Américas, puede esperarse una mayor beligerancia de Estados Unidos vis a vis la Unión Europea en las próximas rondas de negociación comercial a escala mundial. También la posición reforzada de Estados Unidos en las Américas apunta hacia una creciente necesidad de Mercosur de buscar seriamente una mayor integración comercial con socios europeos. Una muestra de esa necesidad lo demuestra el interés del Presidente Lula durante su reciente viaje a España en formalizar una alianza estratégica entre los dos países. Para España, previsiblemente donde hay hoy una presencia mínima de inversiones existe un considerable potencial favorable de liderazgo mañana. Sin embargo, la composición ayuda-inversión española podrá gradualmente decantarse del lado de la inversión sólo en la medida que la región logre sostener un crecimiento rápido y sostenido. En ese sentido, el apoyo político y financiero internacional al proceso coordinado de alivio de la deuda, condicionalidad macroeconómica y combate a la pobreza actualmente en marcha para los países pobres altamente endeudados constituye una estrategia más atractiva y ambiciosa que el CAFTA.

Conclusiones: La firma de los acuerdos comerciales de Estados Unidos con Centroamérica supondría un antecedente favorable adicional para Estados Unidos a la hora de enfrentar sus negociaciones futuras de libre comercio con las Américas y establecer un esquema en el continente marcado por unos subsidios agrícolas y reglas de origen sobre textiles intocables, y liberalizaciones en áreas desigualmente ventajosas para Estados Unidos como propiedad privada, comercio de servicios y libre acceso a licitaciones públicas.

Los beneficios para Centroamérica no son sustanciales ni evidentes, habida cuenta de las considerables ventajas preferenciales de las exportaciones centroamericanas hacia Estados Unidos ya existentes. Nada en las discusiones del CAFTA apuntan a medidas concretas que enfrenten los serios problemas de la región en torno a la vulnerabilidades de su sector exportador, la falta de disciplina fiscal, el subdesarrollo financiero, el escaso desarrollo institucional y los déficit de gobernabilidad. En la medida que el CAFTA no facilite un desarrollo económico sostenido para la región, e incluso, signifique obstáculos al mismo, el potencial inversor español visto en otros países de América Latina queda postergado y la presencia española limitada a ayuda a la cooperación.

José Cuesta es profesor titular de Economía del Desarrollo en el Institute of Social Studies de La Haya, Holanda