

Aprovechemos el CAFTA

El tratado de libre comercio puede estimular la integración de las economías de América Central

Alfred Schipke

LA INTEGRACIÓN regional está cobrando impulso en todo el mundo. Además de las conocidas iniciativas europeas de integración, en América Latina y el Caribe, Asia, África y Oriente Medio las autoridades evalúan políticas para estimular la integración y la coordinación regional. Desde luego, hay grandes diferencias en el alcance y el fundamento de esas iniciativas. Para los países más pequeños,

como los de América Central, la integración regional es una estrategia para sacar el máximo provecho de las economías de escala y así poder beneficiarse de una economía más globalizada.

En América Central, el impulso integrador surgió a principios de los años sesenta debido a las numerosas características en común, además de la historia y la lengua. En esa época, la meta era crear un mercado común similar al de Europa, pero conflictos bélicos en partes de la región interrumpieron el proceso.

Con el retorno de la estabilidad política y económica en los años noventa, no solo se reanudó el crecimiento económico y volvió la estabilidad macroeconómica general, sino que además aumentaron las iniciativas de integración entre las economías de América Central y con Estados Unidos. La integración se da en un contexto de lucha común en pro del crecimiento económico y la estabilidad, y en contra de la pobreza, que está muy extendida: cerca del 50% de la población es pobre (o incluso indigente), excepto en Costa Rica (gráfico 1). Además, los países aún son vulnerables a los shocks económicos, y en algunos el proceso político todavía es incierto.



Inspección en una fábrica costarricense de *microchips*.



Si bien la aplicación de un programa claro de reformas suele verse obstaculizada por escenarios políticos fragmentados y a veces muy polarizados, gobiernos minoritarios, grupos de interés arraigados, ciclos electorales breves y problemas de gobernabilidad, crece el consenso para aumentar la integración y la cooperación regional y procurar que la región explote todo su potencial. Se espera que la ejecución del tratado de libre comercio entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, la República Dominicana y Estados Unidos (llamado CAFTA o CAFTA-DR) estimule la integración global y regional de América Central y sirva de base para un mayor desarrollo económico e institucional. Este artículo analiza el progreso alcanzado hasta ahora y la dirección en la que avanza la región.

El progreso alcanzado

La integración de América Central avanza en dos frentes. Los lazos económicos con Estados Unidos se han fortalecido en la última década, sobre todo en el comercio, y las exportaciones a ese país representan, en promedio, el 80% de la exportación total de la región y el 15% de su PIB (gráfico 2). Pero este fortalecimiento no se limita al comercio: por ejemplo, la magnitud de las remesas de la gran comunidad centroamericana residente en Estados Unidos es considerable y en los últimos años ha aumentado de forma vertiginosa hasta alcanzar entre el 10% y el 15% del PIB en 2004.

También ha crecido la integración entre las economías de América Central. Si bien el comercio intrarregional sigue siendo limitado —pese a una profunda desgravación y a la fijación de un arancel externo común— los sistemas financieros de la región han logrado una alta integración. Las instituciones financieras locales, originalmente abocadas al mercado interno, cada vez ofrecen más servicios en toda la región; y las instituciones regionales representan el 30% de los activos bancarios totales (gráfico 3). Pese a ello, la coordinación de políticas a nivel regional aún está dando sus primeros pasos, y cada país sigue una orientación fiscal, monetaria y cambiaria independiente.

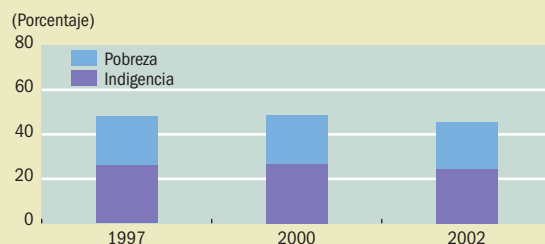
Pero varias instituciones regionales dedicadas a intercambiar información y armonizar las normas han comenzado a moverse en esa dirección. Por ejemplo, el Consejo Monetario Centroamericano sirve de foro para que los presidentes de los bancos centrales de la región dialoguen sobre la evolución de la política monetaria y los riesgos para los sistemas financieros. El Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos, de Seguros y de Otras Instituciones Financieras se ha convertido en un foro para reducir los riesgos asociados con las transacciones transfronterizas, por ejemplo mediante la difusión de información y la adopción de marcos financieros comunes.

Otras instituciones regionales importantes son el Banco Centroamericano de Integración Económica —que financia, por ejemplo, proyectos de infraestructura— y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), que fue clave en la coordinación del CAFTA-DR, que América Central negoció como grupo por primera vez. Hoy la SIECA tiene un papel importante en las negociaciones de un tratado de libre comercio con la Unión Europea y en la proyectada creación de una Unión Aduanera Centroamericana.

Gráfico 1

Mucho por hacer

Casi la mitad de la población de América Central todavía vive en la pobreza¹.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama Social de América Latina, 2002-03*.

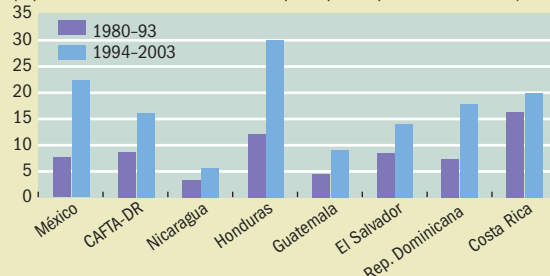
¹La tasa de pobreza se define como el porcentaje de los hogares cuyo ingreso total es inferior al costo de una cesta de artículos de consumo básicos; la indigencia, por su parte, está basada en una cesta de consumo de alimentos básicos únicamente.

Gráfico 2

Un imán para el comercio internacional

Estados Unidos es el principal mercado para las exportaciones de América Central.

(Exportaciones a Estados Unidos como participación porcentual en el PIB)



Fuente: FMI, *Direction of Trade Statistics*.

¿Cuál será el efecto del CAFTA en la integración?

El CAFTA-DR se creó tomando como modelo los tratados de libre comercio de Estados Unidos con Chile y Singapur; Estados Unidos negocia ahora acuerdos bilaterales parecidos con Colombia, Ecuador, Panamá y Perú. La región ya tiene un acceso preferencial al mercado estadounidense gracias a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, pero el CAFTA-DR lo hará permanente, ofreciendo a los inversionistas nacionales y extranjeros un entorno más predecible. Además, el CAFTA-DR amplía el acceso al mercado de Estados Unidos, por ejemplo por la reducción de los requisitos de contenido local, y trasciende sustancialmente el comercio al incluir flujos de inversión, servicios financieros y gubernamentales, y disposiciones que fortalecerán el marco institucional regional en campos como el de los derechos de propiedad.

Los tratados comerciales como el CAFTA-DR son relativamente recientes, por lo que se dispone de pocos datos sobre sus efectos. Pero la experiencia de México con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

sugiere que el CAFTA-DR estimulará el comercio y los flujos de inversión extranjera directa, lo que, a su vez, impulsará el crecimiento económico (gráfico 4). Hilaire y Yang (2003) estiman que el producto podría crecer 1,5% gracias a este acuerdo. Si bien habrá variaciones entre países, la repercusión podría ser mucho mayor por diversos efectos dinámicos asociados a la acumulación de capital, los cambios en los patrones de especialización y las mayores externalidades de productividad.

El tratado afianzará los lazos económicos con Estados Unidos y estimulará la integración entre las economías de la región. Además, el esperado efecto del CAFTA-DR en el comercio y los vínculos financieros entre América Central y Estados Unidos sugiere que sus ciclos económicos se sincronizarán más, reduciendo la volatilidad macroeconómica general de la región gracias a la relativa estabilidad estado-

unidense. Como en el caso de México con el TLCAN, el CAFTA-DR podría reducir aún más la volatilidad acelerando la diversificación de la base de exportaciones y estimulando los vínculos comerciales intraindustriales y verticales con Estados Unidos. Enfrentados a shocks más similares, la sincronización de los ciclos económicos facilitará la coordinación de las políticas macroeconómicas en la región, permitirá adoptar políticas similares y contribuirá a las iniciativas de integración. Además, la adopción de normas que en algunos casos reflejen las de Estados Unidos facilitará la armonización regional.

Pero la concreción del efecto esperado del CAFTA-DR depende mucho de que se apliquen políticas complementarias, como medidas para impulsar la movilidad laboral, mejorar el clima de inversión y aliviar los efectos negativos para algunos grupos durante la transición.

¿Se necesita una mayor coordinación de políticas?

Sin la adecuada normativa, supervisión y (en determinados campos) coordinación de políticas, los beneficios de la integración serán limitados. En el caso de América Central, puede necesitarse mayor coordinación en las áreas tributaria, financiera y cambiaria.

Coordinación tributaria. Como consecuencia del CAFTA-DR, la coordinación tributaria se torna más urgente, ya que sin ella podría darse una “carrera destructiva”: cada país reduciría sus impuestos u otorgaría privilegios tributarios innecesarios para atraer inversión extranjera directa, y se deteriorarían los ya bajos coeficientes de ingresos tributarios/PIB, que promedian el 13% del PIB (gráfico 5). Adoptar un “código de conducta” podría ayudar a evitar que se reduzca aún más la recaudación de los impuestos sobre las sociedades. Una mayor integración regional permitiría que otras áreas de la política y la administración tributaria también se beneficiaran de una mayor coordinación; por ejemplo, el fortalecimiento de la base de los impuestos sobre la renta de las sociedades (además de la simplificación de incentivos y exenciones tributarias) mediante la acción coordinada en cuanto a la fijación de los precios de transferencia, la distribución encubierta de ganancias, las normas contables y un impuesto mínimo sobre la renta. También podrían coordinarse los impuestos al consumo, como el impuesto al valor agregado, impuestos específicos al consumo e impuestos y subvenciones a derivados del petróleo.

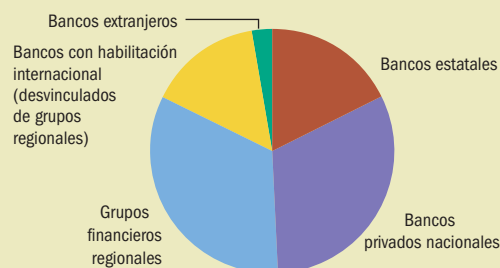
Sector financiero. El aumento de la coordinación y la armonización de políticas se justifica también en el sector financiero. La integración financiera en América Central es conveniente: mejora el acceso a los servicios financieros, reduce los costos de financiamiento y permite la diversificación de los riesgos entre distintos mercados, lo que, a su vez, debería impulsar el crecimiento económico. Pero la integración transfronteriza del sector financiero plantea nuevos desafíos en materia de regulación y supervisión. Es especialmente necesario cuidarse del arbitraje regulador —es decir, los intentos de las instituciones por explotar diferencias y vacíos legales— y de la transferencia de riesgos a áreas menos supervisadas. Por ejemplo, las diferencias en los coeficientes de capitaliza-

Gráfico 3

La dimensión regional

Las instituciones financieras regionales manejan hoy alrededor de un tercio de los activos bancarios centroamericanos.

(Porcentaje del total de activos)



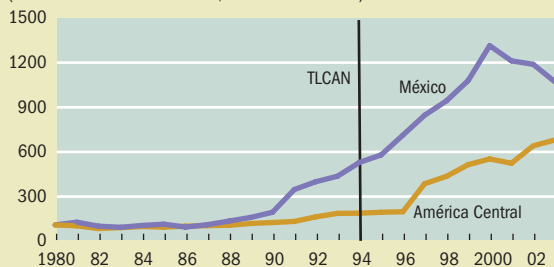
Fuente: Brenner y Morales (de próxima publicación).

Gráfico 4

TLCAN y CAFTA

Las exportaciones de México a Estados Unidos crecieron rápidamente a partir de la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

(Comercio con Estados Unidos; índice 1980 = 100)



Fuentes: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*.

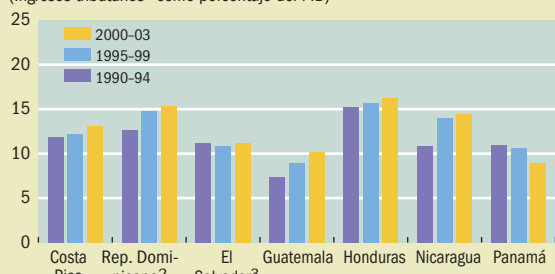


Gráfico 5

Escasez de financiamiento

En América Central, los ingresos tributarios son relativamente bajos, lo que implica que los gobiernos deben cuidarse de conceder privilegios tributarios para atraer inversores extranjeros.

(Ingresos tributarios¹ como porcentaje del PIB)



Fuentes: Documentos de los países, y cálculos del personal técnico del FMI.

¹No se incluyen las contribuciones sociales.

²La segunda columna se refiere al período 1997-99.

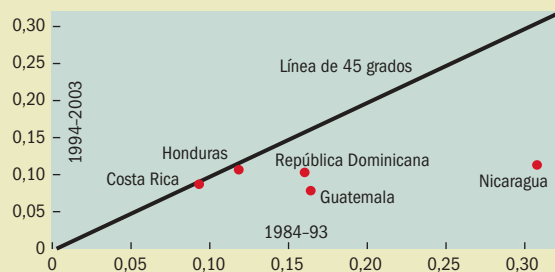
³La primera columna se refiere al período 1992-94.

Gráfico 6

Por el momento, no

A pesar del mejoramiento de las condiciones para una moneda común¹, América Central está menos preparada que la Europa occidental de los años setenta.

(Índices de zona tributaria óptima en comparación con Estados Unidos)



Fuentes: FMI, *Perspectivas de la economía mundial*; *Direction of Trade Statistics*, y estimaciones del personal técnico del FMI.

¹Los valores más bajos indican mayor idoneidad para la dolarización. Los puntos por debajo de la línea de 45 grados indican que el respectivo país fue más idóneo para la dolarización durante el período 1994-2003.

ción podrían alentar a las instituciones financieras a trasladar sus operaciones a un país con menores exigencias prudenciales.

Además de la convergencia de los coeficientes de capitalización, América Central necesita un marco general para la supervisión eficaz y consolidada de los conglomerados regionales. Los supervisores deben controlar conjuntamente las instituciones y operaciones transfronterizas, y el principio de supervisión consolidada debe aplicarse con rigor y coherencia en toda la región.

Regímenes cambiarios. El sistema cambiario de América Central cubre en la actualidad todo el espectro, desde la dolarización oficial (El Salvador y Panamá) hasta la paridad móvil (Costa Rica, Honduras y Nicaragua) y la flotación independiente (Guatemala y la República Dominicana). Mientras la región sigue impulsando políticas macroeconómicas sólidas, fortaleciendo sus instituciones e integrándose, cabe preguntarse si las economías de América Central deberían reevaluar sus opciones cambiarias a largo plazo. Aparte de mantener el statu quo, la región podría pensar en avanzar hacia una mayor flexibilidad y hacia sistemas de metas de inflación adoptando una moneda común (flotante o fija) o la dolarización plena.

Un índice de zona monetaria óptima, que mide la idoneidad relativa de distintos regímenes cambiarios, sugiere que la vinculación al dólar o la dolarización se ajustarían mejor a la región, debido a la mayor sincronización con los ciclos económicos de Estados Unidos y la reducción en los diferenciales de la inflación entre 1993 y 2003 (gráfico 6). Sin embargo, aun considerando el efecto esperado de una mayor integración con Estados Unidos gracias al CAFTA-DR, América Central tiene menor aptitud para una moneda común que Europa occidental en los años setenta. La experiencia europea demostró que elegir un sistema común requiere un compromiso pleno a nivel político.

El futuro

La multiplicación de los acuerdos comerciales regionales o bilaterales en parte refleja el lento progreso de las negociaciones multilaterales. La Ronda de Doha sigue siendo el mejor medio para promover un crecimiento global sólido y la reducción sostenida de la pobreza. No obstante, América Central está en condiciones de beneficiarse de una mayor integración regional.

Se espera que el CAFTA-DR siga impulsando este proceso de integración, tanto con Estados Unidos como dentro de la región. Pero, para asegurar el mayor beneficio posible y minimizar los riesgos de aumento de la vulnerabilidad, este proceso requiere una mayor coordinación y armonización de políticas, sobre todo en los sectores tributario y financiero. ■

Alfred Schipke es Economista Principal en el Departamento del Hemisferio Occidental del FMI. Este artículo se basa en Markus Rodlauer y Alfred Schipke (compiladores), 2005, América Central: Integración mundial y cooperación regional, Occasional Paper 243 del FMI (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Referencias:

Brenner, Patricia, y Armando Morales (compiladores), "Central America: Structural Foundations for Regional Financial Integration" (Washington: Fondo Monetario Internacional), de próxima publicación.

Hilaire, Alvin D., y Yongzheng Yang, 2003, "The United States and the New Regionalism/Bilateralism", IMF Working Paper 03/206 (Washington: Fondo Monetario Internacional).