

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

CAFTA-DR: corolarios de decidirse por la estrategia de arrastre

María Julia Francés¹ e María del Pilar Bueno²

Resumen

El presente aporte se concentra en el Tratado de Libre Comercio (TLC) signado entre la región centroamericana y los Estados Unidos, es decir, Central American Free Trade Agreement & Dominican Republic (CAFTA-DR). Afirmamos que: a) la suscripción del acuerdo se vincula al concepto de bandwagoning por cuanto implica –a la luz de sus protagonistas- una forma de obtener ganancias a partir de la alianza con un socio poderoso como los Estados Unidos; b) el TLC ha tendido a profundizar las condiciones de asimetría intrarregional, así como entre el bloque que conforman los países centroamericanos y los Estados Unidos, diferencias que ya eran profusas y evidentes a la hora de la firma.

Palabras Claves: CAFTA DR, Bandwagoning, Balancing, Vulnerabilidad.

Abstract

This contribution focuses on the Free Trade Agreement signed between Central America and the United States, ie Central American Free Trade Agreement & Dominican Republic (CAFTA-DR). We affirm that: a) the signing of the agreement is linked to the concept of bandwagoning because it implies a way to profit from the alliance with a powerful partner as the United States, b) NAFTA has tended to deepen intra-regional asymmetry conditions and between the block that make up the Central American countries and the United States, differences were already evident and profuse before the firm.

Keywords: CAFTA DR, Bandwagoning, Balancing, Vulnerability.

¹ Traductora técnico-científica y literaria de inglés; graduada del Postítulo en Traducción de la Universidad Nacional de Rosario; estudiante avanzada de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario; ayudante alumna del seminario del Ciclo Superior sobre Relaciones Sur Sur en el Sistema Internacional, RRII UNR. Redactora del Observatorio de Política Exterior Argentina, UNR - UNESP. [Expositora en diversos talleres y congresos].

² Doctora en Relaciones Internacionales, Becaria Postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Docente de grado y posgrado de las siguientes universidades: Universidad Nacional de Rosario; Universidad Nacional de La Plata y Pontificia Universidad Católica Argentina. Coordinadora de la Cátedra Latinoamericana de Ecología para el Desarrollo, ICLA-UNR; Coordinadora del Departamento de Medio Ambiente, IRI-UNLP y Coordinadora del Observatorio de Política Exterior Argentina, UNR-UNESP.

Recebido em 02/09/2013. Aprovado para Publicação em 20/12/2013.

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

Introducción

El presente aporte se concentra en el Tratado de Libre Comercio (TLC) signado entre la región centroamericana y los Estados Unidos, es decir, Central American Free Trade Agreement & Dominican Republic (CAFTA-DR). Por un lado, nos valemos de los conceptos de *bandwagoning* y *balancing*, tradicionales en la teoría de las Relaciones Internacionales, para evidenciar las motivaciones que llevan a la adherencia de los países centroamericanos al mencionado acuerdo. Por otro lado, abordamos las derivaciones de tipo económicas y ambientales generadas a la luz del tratado. Para ello, partimos de afirmar que: a) la suscripción del acuerdo se vincula al concepto de *bandwagoning* por cuanto implica –a la luz de sus protagonistas- una forma de obtener ganancias a partir de la alianza con un socio poderoso como los Estados Unidos; b) el TLC ha tendido a profundizar las condiciones de asimetría intrarregional, así como entre el bloque que conforman los países centroamericanos y los Estados Unidos, diferencias que ya eran profusas y evidentes a la hora de la firma.

La mera propuesta de suscripción del CAFTA-DR generó grandes discusiones, especialmente en los países centroamericanos, pero también en los Estados Unidos. Primeramente hubo disputas con las condiciones de negociación del texto y luego, durante el proceso de ratificación, los discursos políticos, medios de comunicación y expertos plantearon predicciones muy divergentes sobre sus costos y beneficios.

A casi nueve años de la entrega del primer instrumento de ratificación³, se han realizado diferentes trabajos con el objetivo de determinar si realmente ha sido beneficioso para la región o no. El presente artículo no tiene la pretensión de brindar respuestas cerradas, sino contribuir al debate acerca de las motivaciones al ingreso de los países centroamericanos, así como a las consecuencias subregionales del acuerdo. Para ello, una primera parte del aporte se vincula a las condiciones de posibilidad del acuerdo y algunos aportes teóricos ya mencionados que nutren el trabajo. Luego, se procede al estudio de los cambios en la situación comercial (utilizando especialmente indicadores de concentración del comercio), para luego agregar diferentes variables que permiten analizar consecuencias relevantes del tratado: la vulnerabilidad y las cuestiones de normativa entre los países de la región, que afectan la inversión y las finanzas. Estos aspectos cubren la segunda, tercera y cuarta parte del artículo.

Finalmente, en el apartado quinto nos concentramos en los aspectos de tipo ambientales que, en muchos casos descuidados, nos permiten ver otras dimensiones del acuerdo en términos legislativos, institucionales, así como productivos y comerciales. Las conclusiones permiten unir los elementos aquí trazados a través de las afirmaciones previamente esgrimidas.

³ Fechas de ratificación por país (en orden cronológico): El Salvador, 17 de diciembre de 2004; Honduras, 3 de marzo de 2005; Guatemala, 10 de marzo de 2005; EE.UU., 30 de julio de 2005; República Dominicana, 6 de septiembre de 2005; Nicaragua, 10 de octubre de 2005; Costa Rica, tras un referéndum el 7 de octubre de 2007.

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

Breve referencia a las condiciones de posibilidad del bloque y aportes teóricos iniciales

Como afirma Schipke (2005: 1), antes de firmar el TLC con Estados Unidos, los países centroamericanos mostraban una gran desigualdad interna y entre sí, tanto de índole económica, como demográfica y política. Históricamente, la región intentó impulsar proyectos de integración de diversa índole que le permitieran lograr mayor estabilidad económica y política, aprovechando sus características comunes. Sin embargo, la proliferación de diferencias entre los países en cuanto a cuestiones de límites, así como en materia política y social, provocó un estado de conflicto latente. De este modo, y siguiendo los planteos de Schipke, coexistían la intención de integrar la región con las dificultades políticas del acuerdo.

El nacimiento del Mercado Común Centroamericano (MCCA)⁴ se desarrolló en el contexto de la proliferación del regionalismo cerrado⁵. Con el tiempo se avanzó en la profundización de la integración, conformándose nuevas instituciones y llegando a acuerdos para la reducción arancelaria. En promedio, según cifras analizadas por Rodas Melgar (2005: 1-2), el intercambio comercial creció significativamente más que el promedio del comercio con los demás países del mundo.

Siguiendo a Rodas Melgar, notamos que el intercambio comercial entre los países de la región mejoró progresivamente de los años 1990 a 2001, aunque el principal socio comercial continuó siendo Estados Unidos. En este período hubo mayor estabilidad económica y política. Se solucionaron conflictos entre los gobiernos y se llegó a una situación de paz y al mismo tiempo disminuyeron las posibilidades de conflicto bélico, lo que permitió reducir significativamente el porcentaje del presupuesto destinado al gasto militar. Es en esta época también cuando se aplicaron las directivas de los organismos internacionales en relación con la liberalización del comercio en general y el ajuste fiscal. Los puntos del "Consenso de Washington" se siguieron (aunque de modos diferentes) en todos los países de la región: se llevaron a cabo privatizaciones de empresas estatales y ajustes fiscales, se dictó nueva legislación para promover la inversión extranjera y se llevó a cabo un significativo proceso de baja de los aranceles de la región. Por ejemplo, en Nicaragua, de una tasa promedio de 50%, después de la reforma se pasó a una de 15% (Sánchez y Vos, 2006: 12) de manera tal que este país (al igual que la mayoría de los demás signatarios) llegó al momento de la firma de CAFTA-DR con un arancel promedio ya significativamente bajo⁶.

También se negoció un acceso preferencial al mercado de su principal socio (Estados Unidos) por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). Pero en 2004, a través a una de las instituciones creadas por los acuerdos de integración regional antes mencionados, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), como resalta Schipke (2005: 2-3), los países de la región negociaron en conjunto el CAFTA-DR. El mismo fue firmado por tres "bloques": países centroamericanos (Nicaragua, El Salvador, Costa Rica, Honduras, Guatemala), República Dominicana y Estados Unidos. Su texto fue adoptado en 2004 y su ratificación fue, en

⁴ Con la firma del Tratado de Managua en 1960.

⁵ Para ampliar ver en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/6166/lcg2085e_7.pdf

⁶ Para ampliar en lo relativo al Índice de apertura (bienes) de República Dominicana y Centroamérica en el período 1993 a 2004, ver en Guzmán, 2005: 32.

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

la mayoría de los países, antes de 2006⁷. El nuevo tratado hizo permanentes los beneficios obtenidos por la ICC y avanzó en medidas tendientes a la integración de la región con la economía estadounidense.

El CAFTA-DR es un nuevo tipo de TLC, diferente al MCCA principalmente por dos razones: en primer lugar, puesto que promueve lo que Bouzas llama "regionalismo abierto"⁸; y en segundo lugar, porque se firma entre países con grandes asimetrías (Bouzas, 2005). De igual forma, no ha sido una novedad para los Estados Unidos este tipo de acuerdo, puesto que cuenta con TLC con diversos países americanos, tales como: Perú, Colombia, Chile y el propio TLCAN con México y Canadá.

Si bien Estados Unidos ha seguido la estrategia de firmar este tipo de acuerdo, los países latinoamericanos han experimentado fuertes debates internos ante dicha posibilidad, justamente como producto de las asimetrías preexistentes y la posibilidad de su profundización en atención a la liberalización comercial intrabloque.

En cuanto al problema de la asimetría entre los miembros, Piva (2004: 15) plantea que es difícil llegar a una definición acabada de este concepto. En el caso de los países centroamericanos frente a Estados Unidos, denotaría una concentración del progreso técnico en una de las partes y mayor "vulnerabilidad"⁹ de los primeros ante desafíos externos. Para hacer frente a esto, el CAFTA-DR propone mesas de negociación sobre cooperación (laboral y ambiental principalmente) y la posibilidad de realizar ajustes y desgravaciones graduales para los socios más pequeños. Sin embargo, esto no significa que en el largo plazo se permitan diferencias entre las obligaciones de los socios, sino que se tiende a que todos los países finalmente lleguen a medidas convergentes (Piva Martínez, 2004: 15). Esto connota que a mediano plazo, por ejemplo, ciertas restricciones ambientales de la EPA –Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos- puedan convertirse en barreras para arancelarias encubiertas para los países centroamericanos.

Otra dificultad es el desequilibrio entre las exportaciones e importaciones interbloques –considerando en este caso a Centroamérica por un lado y a Estados Unidos por otro-. Es así que, como se observa en los análisis de Rodas Melgar (2005: 6), Estados Unidos representa el principal socio comercial de la región, mientras que América Central se encuentra en el decimotercer lugar en el comercio con aquél.

En consecuencia, nos preguntamos cuáles son las motivaciones que llevan a los países centroamericanos a suscribir tal acuerdo que a *prima facie* podría perjudicarlos. En términos teóricos, nos valemos de los aportes de Kenneth Waltz, Stephen Walt y Randall Schweller, quienes han abordado los conceptos de *bandwagoning* y *balancing* para hacer referencia a las alianzas que se producen entre los Estados por distintos motivos que pueden o no exceder el plano de la seguridad (Waltz, 1988; Walt 1987; Schweller, 1994). En el sentido común, si puede así llamarse, se entiende por el primero a la estrategia de arrastre, al efecto gregario o de vagón, por la cual por ejemplo, un grupo de actores deciden dejarse llevar por las acciones de

⁷ Entró en vigor en 2006.

⁸ Por regionalismo abierto se entiende un tipo de proceso compatible con una tendencia a largo plazo hacia el libre cambio, reduciendo la discriminación interregional (los aranceles para regiones extra-zona no se elevan) y presentando reglas de acceso al acuerdo flexibles. Son acuerdos que, como resaltan Bouzas y Fanelli (2001: 88), en general relacionan a países vecinos (socios naturales) y buscan facilitar las ganancias de escala y atraer inversiones.

⁹ Ver concepto en la sección sobre vulnerabilidad.

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

un actor más poderoso. Mientras tanto, el *balancing* implica una estrategia de balance o contrapeso que pueden generar un conjunto de actores frente a un actor más poderoso.

Waltz, utiliza ambos conceptos como peldaños de su teoría del equilibrio o balance de poder. Desde su perspectiva, los Estados tienden a formar equilibrios, lo deseen o no. Afirma el autor: “seguir la corriente y el equilibrio son dos conductas contrastantes” (Waltz, 1988:185) pero dependen de la posición que los actores tengan en el sistema. Cualquier postura puede ser sensata, puesto que en el pensamiento de Waltz, no es el poder el fin a conseguir sino un medio para alcanzar la seguridad que es efectivamente el fin de su teoría.

Stephen Walt explica que frente a una amenaza externa, los Estados pueden tanto adoptar una como otra postura *-balancing* o *bandwagoning-*. Define al primero como una alianza con otros en contra de una amenaza prevaleciente, mientras que al segundo como un alineamiento con la fuente de la amenaza (Walt, 1987: 110). “*Balancing* es aliarse con el lado más débil, mientras que *bandwagoning* es hacerlo con el más fuerte” (Walt, 1987: 112). En sus palabras, cuanto más débil es el Estado, más tiende a elegir la estrategia de *bandwagoning*. Esto sucede porque a diferencia de los Estados poderosos que pueden dar vuelta una alianza más débil, los débiles prefieren garantizarse el lado ganador porque su propio peso no modifica el resultado del juego.

La teoría del balance de amenazas de Walt muestra que los Estados usualmente se deciden por el *balancing* frente a la amenaza externa puesto que si no lo hacen peligran su propia supervivencia. Sin embargo, existen ocasiones en las que se pliegan por el *bandwagoning* ya sea por razones defensivas -evitar represalias- o por motivos ofensivos -compartir las ganancias obtenidas con la victoria-.

El elemento a resaltar del aporte de Schweller a este debate es que cuestiona a la seguridad como fin último a la hora de tomar la decisión por equilibrar o seguir la corriente. Es la búsqueda de ganancias lo que condiciona las elecciones de los actores y esto fundamenta su teoría del balance de intereses. Menciona tres tipos de *bandwagoning* que resultan interesantes en la aplicación al caso: *jachal* (universo a una alianza revisionista como estrategia para desestabilizar el sistema); *pill on* (plegarse a una coalición statuquista para incrementar la estabilidad sistémica); *the wave of the future* (plegarse a una alianza con expectativas futuras de liderazgo); *efecto dominó* (avance de la revolución por contagio) (Schweller, 1994: 93-98).

Tomando los aportes de los autores expuestos, afirmamos que la estrategia de *bandwagoning* esgrimida por los países centroamericanos en función de la firma del CAFTA se produce a partir de una perspectiva, menos de supervivencia en términos de seguridad, puesto que las intervenciones militares de Estados Unidos en la región se han visto disminuidas tras la restauración democrática en el Continente Americano, y más con una búsqueda de ganancias económicas. Esta lógica coincide con lo expuesto por Schweller en el sentido de *pill on bandwagoning*.

Efectos del CAFTA-DR en el comercio intrarregional e intrazona

Previo a la existencia del CAFTA, la zona en su conjunto había logrado una profunda desgravación y el acuerdo de un arancel externo común para gran parte de los rubros (objetivo

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

de la SIECA de crear una Unión Aduanera). Sin embargo, no se logró un crecimiento del comercio intrarregional mayor al de décadas anteriores en los primeros años del siglo XXI (aunque sí en los '90). La disminución de los aranceles intra-zona a partir de 2005 no fue un factor nuevo para los intercambios entre los países centroamericanos¹⁰. Sin embargo, y según las estadísticas del Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica (SEC), las exportaciones dentro del MCCA comenzaron a crecer más de un 12 por ciento anual (el promedio para el período anterior) tras la ratificación del CAFTA, a excepción de los dos años posteriores a la crisis de 2008¹¹. Esto puede deberse a diversos factores, pero el acuerdo parece haberlo favorecido, dada la coincidencia temporal del aumento con la entrada en vigor de éste y la ausencia de factores suficientemente significativos que presenten una explicación alternativa.

Como afirman Jansen, Morley y Torero (2007: 10 y 30), a pesar de los aranceles previamente reducidos, el CAFTA permitió que los países centroamericanos avanzaran en la desgravación en algunos rubros sensibles, como el azúcar, el arroz y el maíz, dada la presión de su principal socio comercial, mientras que previamente eran objeto de difíciles *impasses*¹². Estos productos progresivamente sufrieron disminuciones en la protección hasta llegar a un arancel nulo en el mediano plazo¹³.

Cabe destacar que tanto antes como después de la ratificación del CAFTA, el comercio interbloque, MCCA, se encuentra alrededor del 27 por ciento, con una leve disminución durante la crisis, que lo llevó al 25.3 por ciento en 2012 y 2013.. Por su parte, las importaciones centroamericanas provenientes de países del MCCA corresponden a un 20 por ciento de las importaciones originadas en el área¹⁴. Dada esta situación, cabe preguntarse con Rosenthal (2006: 15) si representa un problema para la integración centroamericana la posibilidad de sustituir las importaciones de los socios regionales por importaciones provenientes de Estados Unidos, más competitivas. La participación centroamericana en las importaciones totales de la región MCCA venía aumentando un 3 por ciento anual (del 2003 al 2007) hasta que, en 2007, año después de la ratificación del tratado, disminuyó levemente, aunque luego aumentó en el 2008. Así, por el momento, no parece haber una diferencia significativa con períodos anteriores. Esto puede deberse a que los productos importados por los países centroamericanos provenientes de sus socios regionales son en su mayoría productos primarios¹⁵ con ventaja comparativa sobre EE. UU.

¹⁰ Vale recordar que lo establecido por el CAFTA-RD no solo es válido para el bloque regional con respecto a EE. UU. y República Dominicana, sino que obliga a los países centroamericanos entre sí. Es decir que las obligaciones están "multilateralizadas", en términos de Anabel González (González, 2005:13). Es la primera vez que los países centroamericanos acuerdan proceder de esta manera. Dada esta situación, es relevante estudiar los efectos del TLC sobre las relaciones entre ellos y no sólo en sus relaciones con EE. UU. Sin embargo, el tratado afirma que: "Para mayor certeza, nada en este Tratado impedirá a las Partes Centroamericanas mantener sus instrumentos jurídicos existentes de la integración centroamericana, adoptar nuevos instrumentos de integración, o adoptar medidas para fortalecer y profundizar esos instrumentos, siempre y cuando esos instrumentos y medidas no sean inconsistentes con este Tratado" (citado en González, 2005:14).

¹¹ En el año 2009, las exportaciones en el MCCA se redujeron un 13% y en 2010 crecieron solo un 8%.

¹² Algunos autores (como Arias, 2007) y políticos plantean que esta situación es "peligrosa" ya que la baja en los aranceles de productos "sensibles" (azúcar, el arroz y el maíz) afectaría principalmente a las comunidades más pobres en la actualidad, que realizan agricultura de subsistencia y no son eficientes en términos internacionales.

¹³ Para ver tabla de la desgravación gradual porcentual para rubros sensibles en el caso Honduras, ver en Jansen, Morley y Torero, 2007: 10.

¹⁴ Según cifras de SEC, sin tomar en cuenta maquilas.

¹⁵ Cifras SEC sobre importación y exportación centroamericana de productos primarios de 1994 a 2009.

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

Por otro lado, como afirma Schipke, con los beneficios arancelarios que obtuvo la nación más desarrollada al firmar el CAFTA, se dificultó la reducción de la "exclusividad" de la dependencia centroamericana con su vecino. Esto se debe a que los competidores de las importaciones de este país se enfrentaron a aranceles más altos que éste y por lo tanto debieron ser más eficientes para competir. También la desgravación de productos centroamericanos hacia Estados Unidos ha incentivado -y lo sigue haciendo- la orientación de las exportaciones en tal dirección.¹⁶

Un análisis como el realizado por Jansen, Morley y Torero (2007: 10-14) demuestra que el impacto en cuanto a la desgravación y a las cuotas que tuvo y tiene el CAFTA (al menos en el largo plazo sobre los productos estratégicos) es reducido (no sólo para los países centroamericanos entre sí sino también respecto a Estados Unidos), debido a que el promedio de aranceles centroamericanos era muy bajo previamente y las reducciones con el CAFTA serán graduales. Según la proyección realizada por Jansen, Morley y Torero en octubre de 2007¹⁷, el impacto positivo para la exportación de los países centroamericanos se reduciría principalmente al beneficio obtenido en el mercado estadounidense del azúcar (se duplicaron las cuotas para los países centroamericanos, aunque no alcanzan al 1% de su producción total), la carne bovina (con una expansión del 13 al 16% de la oferta para Costa Rica y Nicaragua), el maní (con cuotas adicionales para Nicaragua) y los textiles (acceso preferencial y nuevas normas de origen). En el largo plazo, la región podría beneficiarse de las ventajas comparativas con las que cuenta con respecto al mercado estadounidense (y algunas de los países entre sí), pero principalmente en productos primarios. Según los resultados obtenidos hasta el momento y las predicciones hechas por los autores antes mencionados en base a modelos de simulación para determinar sus efectos, el impacto de la liberalización no sería tan significativo sobre el crecimiento económico ni la pobreza en Centroamérica como se planteó al momento de su promulgación y el crecimiento del mercado interno centroamericano sería limitado. El mayor impacto, según el análisis de Jansen, Morley y Torero (2007: 10-14) sería la difusión de las maquilas¹⁸.

En cuanto al intercambio comercial de textiles, los cambios en las cuotas estadounidenses aseguran a los productores en Centroamérica un porcentaje de las ventas en el gran mercado del Norte. Como afirma Reyes, esto beneficia principalmente a las maquilas en ese rubro. De esta manera, se fortalece la posición exportadora de los países centroamericanos que atraen la instalación de maquilas textiles en su territorio¹⁹.

¹⁶ El argumento que plantea que los productores centroamericanos ganarían eficiencia ante la apertura comercial frente a una economía como la estadounidense y así aumentarían sus exportaciones también al resto del mundo, no puede probarse con las cifras existentes hasta el momento sobre las cantidades y rubros de exportaciones centroamericanas a mercados extra regionales (SEC).

¹⁷ Utilizaron modelos CGE para generar proyecciones en el tiempo de las economías centroamericanas sin y con la implementación del CAFTA, para luego ligar los resultados con las encuestas de hogares, mediante microsimulaciones, para analizar el impacto sobre la pobreza y la equidad.

¹⁸ "La palabra maquiladora se utiliza para denominar cualquier fabrica en México, de propiedad nacional o extranjera, que cuenta con la autorización del gobierno mexicano para importar y exportar productos al amparo de un régimen especial de aranceles e impuestos sobre la renta. El término evoca, a menudo, imágenes típicas de la primera generación de maquiladoras: plantas muy grandes a lo largo de la frontera norte, propiedad de compañías transnacionales. Sin embargo, hay una gran diversidad en el sector maquilador: desde inmensas filiales de corporaciones transnacionales hasta pequeñas empresas que exportan sólo una parte de su producción bajo el régimen de maquila para complementar las ventas en el mercado nacional". Extracto del artículo "Los conglomerados locales en las cadenas globales: la industria maquiladora de confección en Torreón, México", de Bair, Jennifer y Gereffi, Gary (2003) Comercio Exterior, abril, vol. 53, No. 4, México, p.343.

¹⁹ Cifras SEC sobre comercio de textiles de países con maquilas (2002-2008).

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

Esta inversión en maquilas puede considerarse beneficiosa para los países centroamericanos, al generar mayor ocupación y por lo tanto ayudar a disminuir los niveles de pobreza y aumentar los de consumo (que den mayor potencia al mercado interno de la región). Pero cabe recordar junto con Reyes (2007: 10) que en general estos sistemas de producción involucran poco valor agregado y pueden lograrse con poca inversión en activos fijos, lo que hace que tengan mayor movilidad y sea más fácil que dejen el país en busca de condiciones más provechosas. Sirven para paliar la desocupación persistente en estos países, pero también pueden significar un sacrificio fiscal para los gobiernos, que generalmente ofrecen beneficios en este sentido para estimular este tipo de inversión. Por ejemplo, según la información brindada por la Regional Latinoamericana de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (Rel-UITA), entre 2008 y 2009, con la crisis económica internacional, se perdieron en la región centroamericana un 13,5% de sus empleos textiles (Trucchi, 2009), en particular por la significativa reducción de la demanda estadounidense que implicó, por las características de las empresas del sector, despidos inmediatos y, a veces, masivos (Martini, 2009).

A la luz de lo descrito anteriormente, consideramos relevante mencionar dos categorías claves para analizar las consecuencias de un TLC en los intercambios comerciales: desvío y generación de comercio. Según la conceptualización de Dornbusch (1986: 16), la generación de comercio por un TLC ocurre cuando la baja de los aranceles permite que un socio comercial importe a un país bienes para los que su producción es más eficiente. El desvío de comercio ocurre cuando un socio comercial de un país, aunque sea más eficiente que otro en la producción de cierto bien, ve sus exportaciones reducidas por la ventaja arancelaria que tiene otro. Así, un país más ineficiente sustituye a otro más eficiente en el comercio internacional. Según Reyes (2007: 15), el desvío del comercio beneficia principalmente a las naciones que producen bienes con mayor valor agregado. En el presente estado de las investigaciones en el caso específico del CAFTA, es difícil afirmar si hubo y hay desvío de comercio significativo. Se necesitaría un estudio de mayor profundidad acerca de la competitividad y eficiencia de los comerciantes afectados en la región, lo cual excede el presente análisis. Lo que sí puede concluirse dado lo argumentado anteriormente es que el TLC parece ser una condición que incentiva a la concentración del comercio centroamericano con los Estados Unidos, si bien podría probar ser útil a los intercambios intrarregionales.

Efectos del CAFTA en materia de vulnerabilidad

El concepto de vulnerabilidad es utilizado por Piva (2004: 16) para describir la situación de economías pequeñas, con un mercado de tamaño limitado, insuficiente capacidad de respuesta a los ajustes económicos y exigua diversificación económica. En general condice con una institucionalidad débil o incompleta. Todo esto determina que estas economías estén más expuestas a (y tengan menor capacidad de afrontar) las consecuencias negativas de los cambios de precios en el mercado mundial, los vaivenes de la demanda externa y los flujos financieros, y los fenómenos naturales. Consideramos que estas características son negativas para los países centroamericanos en general y para su proceso de integración en particular.

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

Por un lado, si aplicamos el concepto de vulnerabilidad a las comunidades más pobres dentro de los países centroamericanos, dedicadas a un reducido número de cultivos para autoconsumo y de subsistencia, debemos destacar los peligros para ellas que plantea Arias (2007: 1), ante la baja en los aranceles de productos "sensibles". En cuanto a lo limitado del mercado interno, las cifras presentadas por Rodas Melgar demuestran que en las últimas dos décadas se ha mejorado en este sentido pero su tamaño en comparación a su principal socio es aún muy reducido.

En lo que refiere a la diversificación económica, según Vargas (2003: 31), el ajuste de las economías de América Central, sumado al proceso previo al CAFTA-DR de reducción arancelaria, desembocaron en una reafirmación de los patrones de exportación agropecuaria a cambio de manufacturas²⁰. Dada la conclusión a la que llegamos en el párrafo anterior, y analizando las cantidades de comercio para cada rubro, vemos que el nuevo tratado intensificó esta situación: estimuló la venta de productos (en su mayoría primarios) al gran mercado estadounidense. Pero, a la vez, las manufacturas locales (más o menos protegidas en el período anterior) se encontraron con la dificultad de competir con los grandes productores del Norte. De esta manera, se refuerza la tendencia a la exportación casi exclusiva de productos agropecuarios, más la contribución al comercio internacional de las maquilas, especialmente textiles²¹. Según los modelos de Jansen, Morley y Torero (2007), cada país, a su vez, tiene incentivos para especializarse en un número reducido de cultivos (o un único cultivo) para los que es más competitivo.

Así, resulta que el CAFTA-DR promueve una agudización en la división del trabajo dentro del bloque, con la posible salvedad de los efectos de la inversión extranjera en los países centroamericanos, como en maquilas, que promueve la producción de manufacturas (livianas). Según Vargas, esto podría presentar un posible obstáculo para la integración centroamericana, ya que genera mayor competencia entre los países de la región por exportar un número más estrecho de productos. Con productores en condiciones similares para un número cada vez más reducido de productos, más se sienten los efectos de los ciclos económicos externos y la disminución de la demanda externa de esos productos. A la vez, se puede generar una carrera por atraer inversión extranjera, que enfrente a los países y genere reglas de juego cambiantes entre ellos y con respecto al exterior. Todo esto dificultaría aun más la coordinación de las economías, según plantea Vargas (2003: 123).

El mayor provecho del acuerdo de libre comercio se lograría si se cambiara la estructura de la demanda interna y externa centroamericana tendiente a aumentarla para los sectores de uso intensivo de mano de obra, según concluyen Jansen, Morley y Torrero (2007: 17). Para esto se necesitaría un esfuerzo colectivo de los gobiernos centroamericanos dirigidos hacia una misma meta. De esta manera, el CAFTA-DR necesita de una integración centroamericana sólida para poder brindarle mayores beneficios a la región, como afirman Sánchez y Vos (2006: 35).

Para ver los efectos del CAFTA sobre el nivel de exposición de los países centroamericanos a los vaivenes de la economía internacional (ya sea por los cambios en la demanda, los precios o los flujos financieros), debemos considerar un hecho que Schipke

²⁰ Cifras SEC de exportaciones centroamericanas al mundo, agrupadas por rubro, años 1992 a 2006.

²¹ Alexander SEGOVIA (2005: 10) plantea que, a pesar de que muchos autores consideran que continúa vigente el patrón tradicional agroexportador, el modelo de desarrollo en Centroamérica en la actualidad es diferente y se basa en las remesas desde EE. UU. por la fuerte migración centroamericana hacia ese país y las exportaciones de maquilas.

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

(2005:32) resalta, esto es el afianzamiento que produce el TLC de los vínculos entre la región y Estados Unidos. Tal circunstancia genera que los ciclos económicos centroamericanos se encuentren más expuestos y vulnerables a los ciclos norteamericanos. Esta mayor sincronización fue vista por Schipke como beneficiosa por considerarse que la economía estadounidense cuenta relativamente con mayor estabilidad.

Las cifras en cuanto al crecimiento del PBI y el comercio internacional en la reciente crisis económica son sugestivas para discutir este argumento. Si bien los primeros años del CAFTA ayudaron a estimular al crecimiento en los países centroamericanos, el desbalance que se produjo con la crisis 2008-2009, según Vargas (2010) fue aun más significativo. Las exportaciones centroamericanas se redujeron de manera significativa (al igual que las dominicanas, la economía más afectada, con un déficit equivalente al 111,7% del total de los países centroamericanos) pero las importaciones estadounidenses se redujeron en menor medida. Las cifras varían de un país a otro, pero el ejemplo dominicano es importante por ser uno de los más extremos. En 2009 las exportaciones disminuyeron un 2,1% mientras que las importaciones crecieron un 3,6%, debido al financiamiento de mercancías gracias a acuerdos firmados con organismos internacionales y programas de salvataje económicos (Vargas, 2010).

En relación con la balanza comercial, consideramos importante hacer una breve referencia a la comparación que realiza Hidalgo (2009:28) entre la evolución pre-CAFTA del sector externo de las economías centroamericanas (entre 2000 y 2004) y la que se dio luego de su firma, entre 2005 y 2009 (incluido un período de crisis internacional). Así, el autor marca que, mientras en el primero, el desequilibrio en cuenta corriente se redujo, en el segundo, se profundizó drásticamente. De esta manera, se concluye que el sector externo elevó su vulnerabilidad y funcionó como transmisor de los efectos adversos de la crisis global.

El lado positivo de la integración regional sería que, desde el punto de vista de la relación de los países centroamericanos entre sí, se observa mayor sincronía. Pero esto siempre como consecuencia de que siguen el ritmo de la economía central, y no por un afianzamiento de los vínculos entre ellos. Sin embargo, autores como Schipke (2005:32) plantean que el enfrentarse a ciclos económicos coincidentes permite una coordinación de políticas macroeconómicas en la región y la adopción de medidas similares. Todo esto facilitaría e incentivaría al trabajo conjunto de los gobiernos centroamericanos para converger en sus decisiones, lo cual sería muy útil a la integración regional. El CAFTA-DR obligaría así a la aplicación de normas homogéneas en la región, en algunos casos para seguir las de Estados Unidos, en otros por la necesidad de complementar lo acordado en el texto del tratado y lograr los efectos esperados. Por ejemplo, tomar medidas para la movilidad laboral, mejorar los incentivos para la inversión (Schipke, 2005: 32).

Vinculado a lo antedicho, para que las economías puedan tener un mejor rendimiento a nivel mundial y estén más preparadas para responder a los cambios globales, es importante el fortalecimiento productivo. Según los modelos predictivos de Jansen, Morley y Torero, el CAFTA no logrará grandes cambios en el corto plazo en la mayoría de las cadenas productivas de los países centroamericanos. Esto se produce ya que no se generaron cambios en la competitividad de pequeños productores de bienes primarios. No obstante, se espera que el estímulo que significa la apertura del comercio con Norteamérica logre algunas transformaciones en servicios como la electricidad.

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

Según los estudios antes mencionados, la inversión en servicios dentro de cada país aumentó significativamente el rendimiento en las cadenas productivas, lo que posibilita mayores grados de competitividad. Los mayores cambios se darían en la inversión tanto extranjera como local en infraestructura que podría conectar no solo a los países con Estados Unidos, sino entre sí: como la construcción de vías, la inversión en mejoras de herramientas y técnicas agropecuarias que a su vez aceptarían la cadena productiva de muchos bienes primarios, como concluyen Jansen, Morley y Torero (2007: 16-18).

En una encuesta realizada a exportadores centroamericanos, plasmada en Contreras (2010), el 84% de aquellos que envían sus productos a Estados Unidos expresó haber mejorado la calidad de lo que producían tras el CAFTA. El 71% asumió que aumentó la producción por el incremento en el mercado. Asimismo, hubo aumentos en sus utilidades y dos de tres empresarios creen que hay más acceso a Estados Unidos.

Efectos del CAFTA en materia de coordinación de políticas financieras y de inversiones

Esta sección se ocupa de analizar el impacto de las normas del TLC sobre los países y sus respectivos sistemas de normas, así como examinar cómo la ratificación de este conjunto de reglas afecta la coordinación de políticas ligadas al sistema financiero y a la inversión extranjera.

La coexistencia del CAFTA y de los acuerdos para la integración centroamericana actuales origina que el TLC sea una suerte de “piso” de los estándares que los países de la región acuerdan respetar en su comercio recíproco, como afirma González (2005: 14). La incorporación de temas más actuales y novedosos que afectan a los países firmantes es relevante para la confianza y la mayor eficiencia que pueden esperar los actores privados para sus relaciones comerciales en la región, tanto para locales como para extranjeros. Sin embargo, como advierte González (2005:16), debe cuidarse que la superposición de normas y la multiplicidad de regímenes aduaneros no dificulten este intercambio y desaliente el comercio.

Rosenthal remarca los peligros de que la atención de las autoridades centroamericanas que formulan y aplican la política comercial, otorguen prelación a la aplicación del CAFTA en detrimento de la aceleración del cumplimiento de los compromisos intracentroamericanos. El mismo autor también plantea el riesgo del síndrome del “plato de spaghetti” enunciado por Jagdish Bhagwati donde cada país se enfrenta a una multiplicidad de opciones en cuanto al nivel de aranceles que se le aplicarán y de reglas que rigen el comercio con la región (Rosenthal, 2006:14).

Coexisten en Centroamérica, entonces, dos regímenes en materia de comercio de bienes, excepciones, administración de tratados y solución de controversias. Las reglas relacionadas con el trato nacional y acceso de bienes pre-existentes para la región tienen un alcance más limitado que las del CAFTA, como afirma González: "por haberse desarrollado hace más de 40 años en el marco del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que antecede, inclusive, a la incorporación de la mayoría de los países centroamericanos al GATT [pero] lo cierto es que van en la misma dirección, con una excepción importante: la posibilidad

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

de que mercancías producidas bajo un régimen de zona franca puedan beneficiarse del libre comercio" (González, 2005: 15).

Mientras tanto, se aplica exclusivamente el CAFTA en cuanto a la contratación pública, la inversión, el comercio de servicios, la propiedad intelectual, materias laborales y ambientales. Algunas de estas materias habían sido discutidas en el ámbito centroamericano pero se optó por la adopción del CAFTA como documento único para estos asuntos. Las reglas tienden a promover, según González (2005: 16), la modernización aduanera y a facilitar el comercio, enfatizando la transparencia, el intercambio de información y la cooperación. Así vemos el avance que significa este tratado para algunas áreas no resueltas en el ámbito regional pero de relevancia para las relaciones económicas entre los países centroamericanos.

En cuanto a la inversión, siguiendo a González (2005: 18), el tratado hace permanentes algunos beneficios ya negociados en acuerdos anteriores. Esto permite que los inversionistas nacionales y extranjeros cuenten con un mayor nivel de previsibilidad en cuanto a los beneficios que pueden esperar y el grado de acceso a los mercados de los distintos países firmantes. Algunas disposiciones, como las relacionadas con los derechos de propiedad, establecen un marco legal e institucional acorde con las exigencias internacionales que estimulan la confianza de los inversionistas. Esto puede ser un lado positivo para la integración centroamericana porque ayuda a superar algunos desacuerdos en la materia en el ámbito regional y la prepara para el contexto internacional presente.

Por otro lado, según Büthe y Milner (2008: 758), muchos autores plantean que los TLC regionales conllevan una liberalización del comercio y tienden a incentivar la implementación de políticas domésticas más liberales. Los inversores extranjeros confían en que estos compromisos y los asumidos en materia de política económica internacional serán cumplidos gracias a la implementación de mecanismos de solución de controversias que dan mayor credibilidad a los gobiernos con las políticas liberales y el respeto a lo acordado en el TLC. Al mismo tiempo asumen que la violación de un acuerdo daña la reputación del país y por lo tanto se supone que éste considerará más beneficioso no hacerlo. Del mismo modo, consideran que el aumento de la información disponible y los actores con posibilidad de informar sobre la situación económica del país anfitrión son otros aspectos positivos del proceso.

Otro atractivo para la inversión extranjera directa planteado por Büthe y Milner (2008: 744) son las posibilidades que trae la mayor extensión del mercado cuasi-interno generado por un TLC. De esta manera, el TLC incentiva la inversión tanto proveniente de los países firmantes del tratado como de otros países, ya que los beneficios descritos arriba (mayor confianza y mayor mercado) se extienden también a ellos. Büthe y Milner resaltan (2008, 749) que las provisiones específicamente sobre la inversión explican también la importancia que tiene un TLC como el CAFTA para los flujos de IED.

Si el CAFTA aumenta los flujos de inversión extranjera directa, Rosenthal (2006: 42) plantea que esto puede permitir un mayor crecimiento económico que amplíe la capacidad de consumo de la región y haga crecer su mercado interno, dependiendo de la manera en que se distribuya y las externalidades que se produzcan. Un flujo de inversión externa que genere cadenas productivas transnacionales podría ser un aporte muy importante en pro del fortalecimiento de la región, mientras que una carrera entre los países puede ser perjudicial para el bloque.

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

Esto coincide con lo que apunta Aráuz, al afirmar que uno de los incentivos para la firma del TLC fue que los países centroamericanos apostaron a la búsqueda de mayores flujos de capitales. La inversión extranjera directa (IED) es significativa para la región ya que representa un 5% del PBI (datos de 2008). Sin embargo, el autor concluye que por el momento los resultados no han sido los prometidos y la situación se agravó a partir de 2008, como veremos más adelante (Aráuz, 2009:22).

A los aspectos consideramos “positivos” esperados, debemos contraponer la advertencia hecha por Rafael Núñez Sime acerca de los excesivos beneficios que pueden otorgárseles a los inversionistas extranjeros en TLC. Algunas de los peligros que se encuentran en el CAFTA-RD ya han resultado perjudiciales en el marco del TLCAN (Núñez Sime, 2006: 20-21). A través de comparaciones con éste, Núñez prevé la posibilidad de importantes conflictos debido a la variedad de posibilidades que se le presentan a la empresa privada para defender lo que considera que es su derecho. El inversionista puede someter a arbitraje un reclamo por entender que la otra parte (siempre entidad pública) ha incumplido sus deberes, según se establecen en el capítulo sobre inversión, y como consecuencia, ha sufrido un daño. El primer problema surge con la enumeración de las causas que pueden iniciar una controversia de este tipo. La lista que aparece en el TLC no es limitativa, como señala Núñez (2006: 18-19), ya que se incluye la frase "aunque no exclusivamente". Así, se abre el camino para el reclamo contra acciones no especificadas en el tratado pero que el inversionista considere dañinas. El problema es la falta de precisión en la redacción del artículo de solución de controversias entre un inversionista y un Estado parte, lo que resulta en que cualquier medida que el inversionista considere perjudicial pueda considerarse atentatoria contra sus derechos. Esto se agrava por la falta de precisión de las normas sobre derechos de los inversionistas. Todo esto da demasiado margen para interpretación discrecional, según Núñez (2006: 18-19).

Otro problema que plantea Núñez Sime (2006: 19) se encuentra en el derecho que se le otorga al empresario privado de elegir el procedimiento para presentar su acción legal. Si bien su elección es definitiva, el órgano frente al que se presentará será de su elección. El autor resalta que esto vulnera la doctrina Calvo, que señala que debe recurrirse primero a los tribunales locales antes del arbitraje internacional. Esto también le daría una ventaja a los inversionistas extranjeros por sobre los locales. Núñez (2006: 19-20) concluye que el procedimiento de solución de controversias le brinda al inversionista poderes sin precedentes para iniciar demandas contra el Estado parte del acuerdo.

Los resultados concretos de los cambios en la normativa para los inversores en la región recién comienzan a verse. En los años posteriores a la implementación del CAFTA hay un aumento significativo en la inversión directa en las economías centroamericanas, hasta el año 2008²². Con posterioridad, dada la crisis internacional, según el informe sobre inversión de la CEPAL (2009: 12-13), la IED hacia toda Centroamérica (incluido Panamá, que no forma parte del CAFTA) se redujo un 33% y se situó en 5.026 millones de dólares, destacándose Costa Rica, Guatemala y Panamá como los principales receptores. Al mismo tiempo, El Salvador y Honduras sufrieron caídas más pronunciadas que la media mundial y regional (un 45% y un 44%, respectivamente). Recordemos que la gravedad de esta situación se acentúa por un hecho

²² Según datos estadísticos obtenidos en: SIECA (2009), *Boletín Estadístico*, acceso en mayo de 2010, disponible en: <http://www.sieca.int/Publico/CA_en_cifras/Boletin_Estadistico/18.1/Default.htm>

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

remarcado en el antedicho informe: aunque los países de Centroamérica y el Caribe reciben montos pequeños de IED en términos absolutos, son los que más reciben en relación con el PIB.

En cuanto al sistema financiero, como afirma Schipke (2005: 31), con los esfuerzos de integración previos al CAFTA, se logró una importante coordinación. Las instituciones pasaron de estar abocadas al mercado interno de cada país a ofrecer servicios en toda la región. Pero las dificultades seguían presentes y la firma del CAFTA buscó, entre otros objetivos, fortalecer las posibilidades de una orientación fiscal, monetaria y cambiaria común. El nuevo incentivo que representan las posibilidades de intercambio con el gran mercado estadounidense estimula el recurso a instituciones preexistentes que ofrecen información y posibilidades de armonización de normas. Un ejemplo citado por Schipke (2005: 31) es el Consejo Monetario Centroamericano, foro de diálogo sobre las políticas monetarias a tomar para los presidentes de los Bancos Centrales de la región.

En cuanto al sector financiero, según Schipke, (2005: 33) el CAFTA puede incentivar el ingreso de nuevos capitales²³, pero justamente por esto se hace más urgente la mayor coordinación de las políticas relacionadas con ello. De otra manera, aumenta el riesgo de "arbitraje regulador": el movimiento hacia áreas menos supervisadas que sean más redituables. La sincronía de ciclos económicos que se discutió anteriormente²⁴ podría facilitar hasta cierto punto la coordinación de los sistemas cambiarios centroamericanos -que en el presente son muy diferentes-.

Así vemos que con el CAFTA, se hace más necesaria la coordinación de políticas entre los países centroamericanos. Schipke (2005: 32) resalta distintas áreas: tributación, sector financiero y régimen cambiario. Las oportunidades generadas -o hechas permanentes- para el comercio y la inversión gracias al CAFTA pueden producir mayor armonía o mayor competencia entre los países de la región. En un esfuerzo por atraer el mayor flujo de inversión, se podría generar una competencia perjudicial para estas naciones, que intentarían reducir al máximo sus impuestos y otorgar privilegios tributarios que generarían innecesariamente una reducción significativa en la recaudación en comparación con el PBI. Sería beneficiosa una simplificación de los incentivos tributarios y los impuestos cobrados (Schipke, 2005: 32).

Aspectos ambientales del acuerdo

En términos institucionales, el CAFTA DR cuenta con un marco ambiental compuesto por una Secretaría de Asuntos Ambientales (SAA), un Consejo de Asuntos Ambientales (CAA), una Comisión de Cooperación Ambiental y un Acuerdo de Cooperación Ambiental. Estos espacios devienen del capítulo 17 del acuerdo base del CAFTA, el cual establece el compromiso de las partes para: *“asegurar que sus leyes y políticas provean y estimulen altos niveles de protección ambiental, que se continúe con la mejora de dichas leyes y políticas, y que no se falle en su aplicación efectiva”*.

²³ Para ver Balanza de pagos de las economías del MCCA en SIECA, 2009.

²⁴ Sección sobre vulnerabilidad

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

Del mismo modo, el capítulo 17 instituye los medios procesales para el cumplimiento de las normas que se generen en el bloque, así como los mecanismos voluntarios, el establecimiento del Consejo de Asuntos Ambientales, y otras cuestiones similares.

Cada una de las instancias institucionales mencionadas responde a objetivos específicos. La SAA opera como organismo de contralor para el cumplimiento de las normas ambientales del bloque. El CAA supervisa la implementación y evalúa el progreso del capítulo 17, así como las metas impuestas en el Acuerdo de Cooperación Ambiental.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental fue suscrito en 2005 por Estados Unidos, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Más allá de las instancias formales, el acuerdo no presenta innovaciones en términos ambientales. Al tratarse de un espacio de integración esencialmente comercial, los aspectos que más son tenidos en cuenta en el debate aluden fundamentalmente al ingreso de los productos al resto de los mercados que conforman el bloque. En las reuniones institucionales ambientales, los temas que han aparecido recurrentemente en la agenda son: la creación de mercados para servicios y bienes verdes, así como las normas vinculadas con éstos; el proteccionismo encubierto que pueden generar los sellos verdes y otras barreras de la misma índole; la primarización económica que el CAFTA ha profundizado y su impacto ambiental; los servicios ambientales que los países centroamericanos pueden proveer a Estados Unidos en términos de proyectos de sustracción de carbono, protección de suministro de agua y ecoturismo; el cumplimiento de normas internacionales como las de Forestry Stewardship Council (FSC), el Codex Alimentarius de las Naciones Unidas, las normas para corporaciones multinacionales de la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica (OECD), y las directrices sectoriales del CFI y del Banco Mundial, entre muchas otras.

En términos formales, los cuatro temas prioritarios de la cooperación ambiental radican en: el fortalecimiento institucional; la biodiversidad y la conservación; la conservación basada en el mercado y el desempeño ambiental del sector privado.

Más allá de lo meramente enunciativo, hay algunas cuestiones que despiertan críticas externas y de las propias partes, así como la atención de la Comunidad Internacional. En primer lugar, es posible mencionar que si bien el marco legislativo obligaría a los miembros a no flexibilizar sus legislaciones en pro de atraer capitales, en la práctica esto ocurre mediante por ejemplo las maquiladoras o maquilas, donde el cumplimiento es escasamente controlado por las autoridades locales, quienes se reservan la atribución soberana de control. Además de este aspecto de las maquilas, existen otros que son cuestionables en otros procesos como el propio TLCAN en el caso mexicano. Algunas de las críticas más enunciadas refieren a la escasa vinculación con el tejido productivo local, la utilización de procesos con alta densidad de mano de obra que limitan el desarrollo tecnológico y sus efectos negativos sobre el medio ambiente (Carillo, García, Gomis, 2005). Tal como afirman los autores para el caso de México y que extrapolamos para el CAFTA: “la importancia de la industria maquiladora en el empleo, la generación de divisas, los efectos multiplicadores y la creciente inversión extranjera directa, le otorga una característica central: ser uno de los principales vehículos para la integración productiva con Estados Unidos, el mayor mercado de consumo mundial” (Carillo, García, Gomis, 2005: 140).

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

Ahora bien, el hecho de que las maquilas se vuelvan un dinamizador productivo del proceso integrador tiene su costado débil que reside entre otros aspectos en: la desvalorización de trabajo tanto en su base material de salarios como a través de tecnología de sustitución y en la conformación de un régimen impositivo de excepción que generar conflictos con otros rubros y empresas nacionales. Además, y tal como se establece en estudios precedentes al acuerdo, ya existía una fuerte dependencia de la industria maquiladora con los ciclos de la economía norteamericana, por ejemplo en el caso salvadoreño²⁵.

En segundo lugar, el piso de protección ambiental que supuestamente garantiza el capítulo ambiental del acuerdo, carece de mecanismos de cumplimiento, puesto que al reservarse las partes la atribución soberana de establecer el piso de protección, los mecanismos son más débiles (Lefevre, Aguiñada, 2006: 13).

Por otra parte, en términos más positivos y si se tiene en cuenta la discrecionalidad de los Estados a cumplir con las normas ambientales, en caso de que otro país vea afectado el comercio con éste, y/u otros, con motivo de un incumplimiento en esta materia, éste puede iniciar un procedimiento de Consulta Ambiental Colaborativa. Dicho procedimiento facilita el proceso de solución de diferencias, ya sea entre las partes, o incluyendo al Consejo de Asuntos Ambientales. En este último caso cuenta con un tercero, pudiendo elegir los buenos oficios, la conciliación y la mediación como mecanismos.

Lo antedicho se aplica a incumplimientos que tocan los intercambios comerciales, en otros casos, el capítulo 17 habilita tanto el procedimiento de Consultas mencionado, como la posibilidad de que cualquier persona comunique la inobservancia a las instituciones ambientales del bloque, como la SAA.

El debate acerca de las asimetrías entre los socios no sólo se aplica a los aspectos económicos, políticos y comerciales, sino también a los estándares y legislaciones ambientales. Centroamérica suscribió en 1994 la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), la cual constituye una búsqueda por equilibrar los aspectos políticos, económicos, sociales y ambientales intrarregionales, así como fomentar y reconocer la participación de la sociedad civil en los procesos de construcción de un nuevo modelo de desarrollo. Además de lo declarativo, los estándares ambientales de los países centroamericanos difieren en gran parte con los establecidos por la EPA de los Estados Unidos. Justamente en la búsqueda de generar criterios más igualitarios pero que respeten la soberanía de los Estados sobre sus recursos, se genera este entramado de instituciones en el CAFTA DR. Sin embargo, las diferencias seguirán siendo abismales y la igualación de hecho que supone estas normas no puede garantizar un ajuste real. Cómo máximo, busca que los países centroamericanos no se vuelvan, lo que algunos llaman “un paraíso de contaminación”. Esto es, un polo de atracción de inversiones extranjeras como producto de la flexibilización o incluso inexistencia de normas ambientales.

Ahora bien, algunos analistas expresaron su preocupación relativa al nexo entre los capítulos 10 y 17 del tratado. Si se parte de la base que una de las principales motivaciones de los países centroamericanos para adherir al acuerdo fue la búsqueda de inversiones, el capítulo restringe la capacidad de los países signatarios para exigirle a las empresas foráneas que cumplan con los estándares nacionales, por ejemplo de transferencia tecnológica. Asimismo, el

²⁵ Consejo Monetario Centroamericano, “Efectos de la maquila en el sector real y en la balanza de pagos de El Salvador”, Documento de investigación nro. 1.

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

acuerdo es expreso respecto a las expropiaciones y la necesaria compensación hacia inversores en estos casos; el CAFTA parece dejar un espacio para la interpretación de tribunales ad hoc respecto a la legislación social y ambiental como “expropiaciones indirectas”. Esto habilita a las empresas a demandar compensaciones masivas a los gobiernos (Gallagher, 2005).

Estas y otras aristas del CAFTA DR han llevado a diversos movimientos sociales a plantear la inconstitucionalidad del acuerdo para casos como el salvadoreño. El trabajo de Barahona y Ramos (2009) muestra como el consorcio minero denominado Pacific Rim Cayman LLC, radicado en Nevada, Estados Unidos y con numerosas filiales, demandó a El Salvador argumentando la pasividad de éste para el otorgamiento de una concesión de explotación de oro y plata, siendo que la empresa considera haber cumplido los requerimientos legales de la Ley de Minería y Ley de Medio Ambiente del mencionado país. Amparándose en el acuerdo, demandan al Estado por 77 millones de dólares, en concepto de indemnización por daños como producto de la inversión ya realizada. Si bien no es materia de este artículo el caso en sí mismo, sólo resulta relevante destacar que existen algunos puntos grises que deberán ser dirimidos en los espacios legales, donde los países centroamericanos parecen desprotegidos frente al socio principal y también frente a las empresas transnacionales.

Conclusiones

Comenzamos el artículo referenciando que la firma del acuerdo CAFTA-DR por parte de los países de Centroamérica responde a la estrategia que el realismo político denomina “*pill on bandwagoning*”, particularmente, desde la perspectiva de Shweller. Esta categoría nos permite comprender por qué países tan asimétricos entre sí y fundamentalmente con los Estados Unidos, deciden integrarse económicamente mediante un tratado de libre comercio. Esto es, que eligen la alianza ganadora en lugar de seguir apostando a la estrategia de *balancing* que significaba por ejemplo el MCCA. El resto del artículo, se orientó a analizar qué efectos ha tenido en diferentes áreas la decisión de arrastre o vagón.

El CAFTA-DR ha tenido y tiene variados efectos sobre las economías centroamericanas. Por un lado, refuerza tendencias ya evidenciadas en el período anterior a su ratificación, como la primarización económica, la presencia de maquilas cada vez más fuerte y la concentración del comercio en un solo socio: Estados Unidos. En este último caso, podría llamarse un desvío de comercio a favor del principal socio. Por su parte, la primarización de la economía, refuerza la división internacional del trabajo donde los países en desarrollo continúan produciendo commodities y comprando manufacturas. Esto profundiza la vulnerabilidad de los países de la región estudiada por diversos motivos: porque la respuesta a la primarización es la maquila que supone escaso valor agregado, situaciones laborales desventajosas y controles ambientales al menos discutibles o dudosos, entre muchos otros.

Por otro lado, plantea posibilidades interesantes para el mejoramiento de la interacción entre los países de la región. Se evidencia un crecimiento en las exportaciones centroamericanas hacia la región y una importante participación del intercambio comercial de cada país con su vecino. Además, una mayor experiencia compitiendo en el extranjero puede incentivar al aumento cualitativo y cuantitativo de la producción local. Pero competir con

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

economías mucho mayores y más diversificadas tiene sus riesgos y dificultades. Los países centroamericanos deben lograr ser competitivos para no ver sus exportaciones a la región reemplazadas por las estadounidenses. También se enfrentarán todos (en mayor o menor medida) al desafío de los subsidios agrícolas en Estados Unidos y la alta movilidad de las inversiones paliativas de la pobreza y el desempleo para amplios sectores de su población, nuevamente, las maquilas.

Las normas e instituciones ambientales pueden convertirse en un factor positivo, pero hasta el momento no lo son tanto. El principio de soberanía y autodeterminación redundan en algunos casos en pisos de protección nacional bajos. Sin embargo, los acuerdos que derivan del capítulo 17 pueden ser interesantes para asegurar que las poblaciones y otros actores como las empresas, puedan solicitar el cumplimiento de garantías ambientales. De igual forma y aplicado a este último caso de los actores privados, pareciera constituirse en un típico caso del “lobo cuidando a las ovejas”.

Por otro lado, si se logran concretar medidas gubernamentales que permitan el mayor aprovechamiento posible de la relación con el gran mercado estadounidense, Centroamérica podría fortalecerse a nivel económico, tanto desde el punto de vista de cada Estado en particular como a nivel regional. Son importantes la coordinación macroeconómica y el ajuste de la legislación interna a los nuevos parámetros del CAFTA, todo lo cual les permitiría a los países del MCCA converger en una misma dirección. La mayor confianza externa en las instituciones locales y en la legislación ganada con este tratado internacional en algunos aspectos no había sido lograda por los tratados en el marco del MCCA. Había temas no desarrollados completamente y el CAFTA posibilitó su discusión y la coordinación entre los países centroamericanos. Todo esto puede ser positivo para atraer IED, que a su vez podría tener un impacto positivo sobre la pobreza, el empleo y el crecimiento económico. Pero puede presentarse una dificultad: se debe cuidar de no caer en carreras (tanto por conseguir inversión extranjera como por ganar mercados para las exportaciones) que impliquen perjudicar al vecino y, finalmente, al propio país –como puede suceder con el efecto del “paraíso de contaminación”. También en este aspecto, será muy importante que los países centroamericanos trabajen juntos y cooperen entre sí.

Los desafíos son significativos y se comenzaron a ver en especial con la reciente crisis. Seguir los ciclos de la economía estadounidense puede ser peligroso para economías pequeñas. Del mismo modo, las falencias en diversos órdenes, como en las cadenas de producción locales y los servicios, podrían subsanarse con una cooperación trasfronteriza. Un objetivo importante debe ser también la diversificación de los productos exportados.

El CAFTA puede dificultar la solución de la concentración del comercio, pero presenta tanto retos como oportunidades en torno a las cuestiones relacionadas con la vulnerabilidad. Según lo que hemos analizado, es evidente que lo crucial es la coordinación de políticas y el esfuerzo por trabajar en conjunto para aprovechar los incentivos a la integración regional. Ésta, a su vez, mejorará las posibilidades de construir sobre las consecuencias positivas del CAFTA.

Bibliografía

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

www.revistaintellector.cenagri.org.br

ARÁUZ, Alejandro. El impacto de la crisis en América Central, Nueva Sociedad, número 220 marzo-abril, pp. 15-28, 2009.

ARIAS, Diego. Las políticas y programas de apoyo agropecuario en América Central y República Dominicana frente a la liberalización comercial, Serie de estudios económicos y sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, 2007, acceso en abril de 2010, disponible en <http://www.iadb.org/publications>

BARAHONA, Rocío, RAMOS, Benjamín. El legado del CAFTA DR: Millonaria demanda de Pacific Rim al Estado Salvadoreño, Centro de Investigaciones sobre Comercio Exterior, junio 2009, disponible en

http://omal.info/IMG/pdf/investigacion_especial_de_coyuntura_demanda_pacific_rim.pdf

BOUZAS, Roberto y FANELLI, Daniel. Mercosur: Integración y Crecimiento, Argentina, Fundación OSDE, 2001.

BÜTHE, Tim y Helen MILNER. The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries: Increasing FDI through international trade agreements?, American Journal of Political Science, Vol. 52, No. 4, octubre de 2008, pp. 741-762, acceso abril de 2010, disponible en:

http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/0/5/9/8/5/pages59852/p59852-1.php

CARRILLO, Jorge, GARCÍA, Humberto, GOMIS, Redi. Desempeño ambiental y evolución productiva en la industria maquiladora de exportación. En CARRILLO y SCHATAN (compiladores). El medio ambiente y la maquila en México. Un problema ineludible, México, CEPAL, pp.79-161, 2005.

CEPAL, La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, 2009, acceso en mayo de 2010, disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/39419/inversion2009e.pdf>

CONSEJO MONETARIO CENTROAMERICANO. Efectos de la maquila en el sector real y en la balanza de pagos de El Salvador, Documento de Investigación No. 1.

CONTRERAS, Claudia. 84% de exportadores mejoró la calidad de sus productos tras CAFTA, Revista Summa, jueves 25 de marzo de 2010. Acceso marzo de 2010, disponible en: <http://www.revistasumma.com/economia/2504-84-de-exportadores-mejoro-la-calidad-de-sus-productos-tras-cafta.html>

DORNBUSCH, Rudiger. Los costos y beneficios de la integración económica regional, en Integración Latinoamericana, número de junio, 1986.

GALLAGHER, Kevin. Las falsas promesas de CAFTA, Programa de las Américas, Silver City, NM, International Relations Center, 2005.

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

www.revistaintellecto.cenegri.org.br

GERMAIN LEFÈVRE, Anne, AGUIÑADA AREVALO, Sergio. CAFTA y Medio Ambiente. Análisis y lineamientos de reformas para enfrentar las nuevas reglas de juego establecidas por el tratado comercial en materia ambiental, San Salvador, FUNDE, 2006.

GONZÁLES, Anabel. La aplicación multilateral del CAFTA y sus implicaciones para la profundización del MCCA, San José, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005. Acceso en abril de 2010, disponible en: <www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDINT_2005_01_ACADEMIA.pdf>

GUZMÁN, Rolando. Evaluación del impacto potencial del CAFTA-DR sobre el sector industrial dominicano, Chemonics international Inc., agosto de 2005, acceso en abril de 2010, disponible en: <http://www.usaid.gov/dr/docs/resources/estudios_apoyo_cafta_rd/impacto_cafta_sector-manufactura.pdf>

HIDALGO, Braulio, Istmo Centroamericano y República Dominicana: desafíos de la crisis global al crecimiento agropecuario, Serie Estudios y Perspectivas, número 109, CEPAL México, 2009.

JANSEN, MORLEY y TORERO. Cafta resumen ejecutivo, Costa Rica, Unidad Regional de Asistencia Técnica, 2007. Acceso el 20 de diciembre de 2009, disponible en: <<http://www.ruta.org/downloads/CDCAFTA/estudios.html>>

LESTER, Robert T. El medio ambiente en la agenda de CAFTA: ¿una oportunidad perdida?, Revista Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI, N°1, diciembre, pp. 17-19, 2013.

PICKARD, Miguel CAFTA. Tratado Nuevo para Políticas Viejas, artículo publicado en ecoportal el 22 de febrero de 2006. Acceso el 20 de diciembre de 2009, disponible en: <<http://www.ecoportal.net/content/view/full/56807>>

PIVA MARTINEZ, Jorge Mario. Elementos relevantes de los TLC con Estados Unidos, Ecuador, abril de 2004. Acceso en diciembre de 2009, disponible en: <<http://www.eclac.org/.../Los%20TLC%20con%20los%20Estados%20Unidos-Parte%201.pdf>>

REYES, Giovanni. Comercio y Desarrollo: Bases Conceptuales y Enfoque para América Latina y el Caribe, 2007, acceso en diciembre de 2009, disponible en: <<http://www.zonaeconomica.com/comercio-y-desarrollo-bases-conceptuales-y-enfoque>>

RODAS MARTINI, Pablo. El nuevo y gran desafío de la maquila centroamericana", Informes de la Oficina del Economista en Jefe del BCIE, 2009. Acceso en agosto de 2013, disponible en: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03755.pdf><http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03755.pdf>

RODAS MELGAR, Haroldo. Retos y oportunidades del mercado común centroamericano ante el RD-CAFTA, INDUEXPO SIECA, 2005. Acceso en febrero de 2010, disponible en: <http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=pres_11593>

ROSENTHAL, Gert. La integración centroamericana y el TLC, RevistaASIES, no. 3, Guatemala, 2006. Acceso en abril de 2010, disponible en: <<http://www.asies.org.gt/Revista%2520ASIES/2006/rev306.pdf>>

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

www.revistaintellector.cenagri.org.br

SÁNCHEZ, Marco Vinicio y VOS, Rob. DR-CAFTA: ¿panacea o fatalidad para el desarrollo económico y social en Nicaragua?, México DF, Naciones Unidas, 2006. Acceso en marzo de 2010, disponible en: <<http://www.ruta.org/downloads/CDCAFTA/estudios.html>>

SCHIPKE, Alfred. Aprovechemos el CAFTA, Finanzas y Desarrollo, número de diciembre, 2005. Acceso en marzo de 2010, disponible en: [http://www.cafta.gob.sv/.%5Cdoc interes%5Cestudio fmi cafta.pdf](http://www.cafta.gob.sv/.%5Cdoc%20interes%5Cestudio%20fmi%20cafta.pdf)

SCHWELLER, Randall L. Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In, en International Security, 19:1, Summer, pp. 72-107, 1994.

SEGOVIA, Alexander. El impacto del CAFTA sobre el modelo de desarrollo de Centroamérica, Programa Regional Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI, 2005. Acceso mayo de 2010, disponible en <http://www.americasnet.net/events/CAFTA/Impacto_CAFTA.pdf>

SIECA, Boletín Estadístico, 2009. Acceso en mayo de 2010, disponible en: <http://www.sieca.int/Publico/CA_en_cifras/Boletin_Estadistico/18.1/Default.htm>

SCHWELLER, Randall. Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In, en International Security, Vol. 19, N°1, pp. 72-107, 1994.

TRUCCHI, Giorgio. La crisis anunciada de los capitales golondrina, en Rel-UITA, Managua, 27 de abril de 2009, acceso en agosto de 2013, disponible en: http://www6.rel-uita.org/sindicatos/maquilas/crisis_anunciada.htm

VARGAS, Oscar-René. ¿Qué es el CAFTA? Un tratado entre desiguales Centroamérica -Estados Unidos, Nicaragua, Escuela de Derecho, Universidad Politécnica de Nicaragua, 2003.

VARGAS, Oscar René. RD presenta en DR-Cafta el peor saldo comercial con los Estados Unidos", periódico Santiago Digital, 19 de marzo de 2010. Acceso en marzo de 2010, disponible en: http://www.santiagodigital.net/index.php?option=com_content&task=view&id=12250&Itemid=12

WALT, Stephen. The Origins of Alliances, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1987.

WALTZ, Kenneth. Teoría de la Política Internacional, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

Documentos:

Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centro América y Estados Unidos, acceso marzo de 2010, disponible en: <http://www.sic.gob.hn/drcafta/index2.htm>

Datos estadísticos:

Informe CEPAL 2009 (citado en bibliografía)

Sistema de estadísticas de comercio de Centroamérica; acceso agosto de 2013, disponible en: <http://estadisticas.sieca.org.gt>:

<http://estadisticas.sieca.org.gt/Estadisticas/Info.asp?banner=OP1>

<http://estadisticas.sieca.org.gt/Estadisticas/BalanzaP.asp>

Ano X	Volume X	Nº 20	Janeiro/Junho 2014	Rio de Janeiro	ISSN 1807-1260
-------	----------	-------	--------------------	----------------	----------------

Boletín SIECA

