

# **EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON CENTROAMÉRICA, REPÚBLICA DOMINICANA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA: UNA OPORTUNIDAD PARA AVANZAR <sup>1</sup>**

**Francisco de Paula Gutiérrez  
Presidente, Banco Central de Costa Rica**

## **Reflexiones iniciales:**

En el mes de octubre los costarricenses decidiremos sobre el Tratado de Libre Comercio firmado con Centroamérica, la República Dominicana y los Estados Unidos de América (en adelante, TLC o DR-CAFTA). Es una decisión que va a modificar el rumbo de la economía durante los próximos años y, principalmente, los espacios de oportunidad para la población joven del país. Como tal, la decisión no es trivial.

El propósito de estas notas es compartir mis reflexiones sobre los efectos que puede tener la aprobación o el rechazo del TLC, desde la óptica de algunas de las variables de interés del Banco Central<sup>2</sup>. Lo haré, partiendo de cinco premisas:

- La situación del país, después de adoptada la decisión en el referéndum, no será la misma que antes de adoptar esa decisión. En este sentido, con la votación llegamos a un punto donde escogemos un camino a seguir y, dentro de las rutas posibles, no está el mantener la situación que tenemos en este momento.
- No es posible considerar que los otros actores participantes en el TLC, sean éstos los gobiernos de los países firmantes o sus grupos de presión, permanezcan indiferentes ante la decisión que adoptemos. Tampoco lo harán los agentes económicos que participan en el proceso de desarrollo del país, sean locales o externos.
- Por más virtudes que creamos tiene el país, éstas no son suficientes para lograr un tratamiento especial en el comercio internacional en los próximos años, más allá del que reciban otros países de la región o de desarrollo relativo similar.
- El TLC no será la solución de todos los problemas del país, ni la causa de todos sus males. Es un instrumento que, bien utilizado y complementado con otras acciones, puede coadyuvar al proceso de desarrollo y facilitar la generación de más y mejores oportunidades de trabajo para la población joven de Costa Rica.
- La decisión que vamos a adoptar es sobre el documento que tenemos. El TLC ya fue aprobado por los congresos de seis de los siete países firmantes y se

---

<sup>1</sup> Este texto es una versión revisada del artículo publicado el domingo 17 de junio en el periódico La Nación.

<sup>2</sup> La Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, en sesión 5260-2006 celebrada el 4 de enero del 2006, emitió dictamen favorable sobre el proyecto de ley “Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos”.

encuentra vigente en ellos. No es lógico pensar que pueda abrirse una nueva negociación. Cualquier modificación al Tratado, al igual que lo hemos hecho con otros acuerdos semejantes, debe plantearse una vez ratificado el texto y siendo el país uno de sus miembros. Las reformas, en esta etapa, deben hacerse desde adentro y utilizando los mecanismos que el mismo Tratado prevé.

### **Algunos elementos básicos:**

La literatura económica es abundante en señalar la importancia del comercio internacional para el desarrollo. Esto es aún más relevante en economías pequeñas. El nivel de bienestar en un país de cuatro millones y medio de habitantes sólo puede aumentar de manera sostenida si hay una integración adecuada con la economía mundial. En Costa Rica así lo hemos entendido desde los inicios de nuestra vida republicana y por ello hemos mantenido siempre una activa presencia en los mercados mundiales.

Esta situación se ha consolidado durante las últimas décadas, como resultado de la decisión estratégica adoptada después de la crisis financiera acaecida durante la administración Carazo Odio (1978-1982) y de las ventajas de acceso al mercado de los Estados Unidos brindadas en forma unilateral por el gobierno de ese país. En el año 2006 las exportaciones de bienes de Costa Rica alcanzaron 8.207 millones de dólares, de los cuales más de la mitad fueron a los países firmantes del DR-CAFTA. Las exportaciones de bienes y servicios sumaron el año pasado 5.631 miles de millones de colones, equivalentes al 49,7% de nuestro producto interno bruto. En otras palabras, somos hoy un país con una mayor integración a la economía mundial y, por lo tanto, más dependiente de lo que suceda en el resto del mundo.

Costa Rica ha mostrado un crecimiento productivo interesante durante los últimos cuatro años, debido en buena parte al comportamiento de las exportaciones de bienes y servicios. La tasa de crecimiento promedio anual del producto interno bruto a precios constantes en el cuatrienio 2003-2006 fue 6,1% y la de las exportaciones de bienes y servicios a precios constantes alcanzó 11,3%. En otras palabras, el crecimiento productivo fue “jalado” principalmente por el sector exportador, lo que nos permitió sortear adecuadamente el impacto desfavorable de los mayores precios del petróleo y de otras materias primas y evitar un proceso de ajuste más severo con el fin de mantener la estabilidad financiera.

Es claro que este comportamiento se dio sin estar vigente el TLC, aunque podría haberse visto favorecido por expectativas positivas generadas por la suscripción del Tratado y el compromiso del nuevo gobierno de lograr su aprobación. Pero es también claro que es difícil suponer que esa será la misma situación en el futuro de llegar a rechazarse el TLC, pues las expectativas serían diferentes y las posibilidades de acceso al mercado de los Estados Unidos podrían ser menores.

Costa Rica también ha seguido una estrategia de apertura al capital extranjero, tanto en las corrientes de capital financiero como en la inversión extranjera directa. Este capital está relacionado con las oportunidades del país en la economía mundial, en campos como el turismo, la manufactura, la agricultura o los servicios. En el 2006, la inversión extranjera directa alcanzó 1.436 millones de dólares, de los cuales la mitad provino de fuentes estadounidenses.

En otras palabras, tenemos lazos estrechos de comercio y de inversión con los países firmantes del TLC, que contribuyen de manera significativa a generar producción y empleos de calidad, así como divisas por la vía de las ventas externas y la inversión extranjera directa, las cuales nos permiten mantener y financiar niveles de importación altos y, gracias a ellos, posibilidades de consumo apropiadas. Además, tenemos ya una estructura productiva orientada al mercado externo, que requiere de una permanencia y un fortalecimiento en las corrientes de comercio internacional para seguir manteniendo posibilidades de crecimiento adecuadas.

### **Las potencialidades de crecimiento:**

Uno de los puntos importantes del TLC se relaciona con la relativa certeza de acceso de la producción costarricense al mercado de los Estados Unidos. La situación que disponemos en estos momentos, mediante la concesión unilateral dada por los Estados Unidos en el marco de la iniciativa de la Cuenca del Caribe, no necesariamente se mantendrá una vez expirado el tiempo para la ratificación y la adhesión del país al TLC. El tema no es si los Estados Unidos van o no a tomar represalias en contra de Costa Rica caso de no ratificarse el Tratado. Pareciera difícil que lo hagan en el corto plazo. El tema es que no hay incentivos de largo plazo para mantener esas concesiones unilaterales, cuando los otros países de Centroamérica y la República Dominicana, al igual que Panamá y algunas naciones sudamericanas, están firmando tratados comerciales.

De hecho, no sería de extrañar que sean los propios países firmantes del TLC los que presionaran para que los Estados Unidos elimine las ventajas comerciales que recibe Costa Rica gracias a la Cuenca del Caribe. Al fin de cuentas, todos están interesados en aumentar las posibilidades de generación de empleo para sus ciudadanos y en atraer inversión extranjera y la competencia costarricense es importante. Por ello es difícil pensar que, en un mundo caracterizado por la existencia de tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio, se mantengan concesiones unilaterales a países que pudiendo haber aprobado un acuerdo bilateral, se rehusaran a hacerlo. Resulta complicado imaginarse, ante un rechazo al TLC, que la situación de mediano plazo para la economía costarricense sea una extensión de la situación actual. Es probable, más bien, que algunos de los productos de exportación se vean limitados en cuanto al acceso preferencial que disponen en estos momentos.

Ese elemento, por sí sólo, genera incertidumbre y aumenta el riesgo de invertir en Costa Rica. Como consecuencia, es de esperar que los inversionistas exijan una tasa de rentabilidad más alta para poner sus recursos en el país, respecto a la requerida en el caso de aprobarse el TLC. Ello puede reflejarse en una reducción de los niveles de inversión en Costa Rica y, como consecuencia, en un menor dinamismo para la producción y la generación de empleo. Por el contrario, una reafirmación del acceso al mercado más grande del mundo, gracias a la aprobación del TLC, fortalecería la capacidad de atracción de inversión extranjera, no sólo proveniente de los propios Estados Unidos, sino de Europa y Asia como puente para ingresar al mercado estadounidense.

Hay varios estudios efectuados sobre la capacidad y el potencial de crecimiento de la economía costarricense bajo una situación con TLC y otra sin TLC, los cuales sugieren que el país no debería ser indiferente en cuanto a la decisión, pues se alcanzarían

mayores niveles de producción y menores niveles de pobreza de aprobarse el Tratado. Por ejemplo, Kose, Recucci y Schipke, en su trabajo “Las consecuencias macroeconómicas del CAFTA-RD”, publicado como capítulo 2 del documento ocasional #243 del Fondo Monetario Internacional <sup>3</sup>, concluyen que “el PIB de la región podría crecer en un 1,5% a raíz del acuerdo”. Los autores reconocen que el efecto total del TLC sobre el crecimiento económico podría ser mucho mayor, “debido a los efectos dinámicos relacionados con la acumulación de capital, los cambios en los patrones de especialización, el crecimiento del comercio relacionado con los servicios y los mayores efectos de propagación de la productividad”.

Marco V. Sánchez, en su trabajo “Liberalización comercial en el marco del DR-CAFTA: efectos en el crecimiento, la pobreza y la desigualdad en Costa Rica”<sup>4</sup>, publicado por la CEPAL en marzo de este año, concluye que la liberalización comercial del DR-CAFTA podría aportarle al país un nivel adicional del PIB en torno a 2%, respecto al alcanzable en una situación sin tratado. Y añade, refiriéndose al empleo: “El ajuste del mercado laboral sería favorable, en términos generales, y privilegiaría el empleo del sector formal... Así, los cambios en el mercado de trabajo, aunados a una caída de los precios de consumo, podrían conducir a una reducción de la incidencia de la pobreza total y extrema de 3% y 1,7%”.

### **Las cuentas externas:**

En términos del bienestar económico, lo interesante es disponer, a lo largo del tiempo, de una mayor cantidad de bienes y servicios para satisfacer las necesidades. Desde esta perspectiva, las exportaciones son importantes en el tanto generan ingresos de divisas, los cuales se utilizan para adquirir bienes importados. Costa Rica ha podido, en los últimos años, financiar un nivel creciente de importaciones, gracias tanto a los esfuerzos efectuados en el área exportadora como a los ingresos provenientes de la atracción de inversión extranjera directa. Ello nos ha permitido importar sin necesidad de acumular deuda pública externa o sin gastar las reservas monetarias internacionales. En este sentido, el país es ahora menos vulnerable pues tenemos una mejor posición de reservas y un menor nivel relativo de endeudamiento público externo.

La posibilidad de continuar con esas condiciones, sin enfrentarnos a procesos de ajuste, depende de mantener y fortalecer las fuentes de ingresos de divisas ya mencionadas. Claramente, el rechazo al TLC podría generar problemas de acceso al principal mercado de nuestras exportaciones, si se presentaran acciones restrictivas por parte de los países firmantes del Tratado. Pero aún sin acciones de esa naturaleza, el país se vería afectado, pues hay una situación clara de pérdida de ventaja relativa en el acceso al mercado de los Estados Unidos en algunas áreas específicas, como los textiles, al contemplar el tratado condiciones más favorables para la producción de los países miembros.

Por otra parte, la tendencia de la política comercial de los Estados Unidos es hacia la suscripción de tratados bilaterales o multilaterales de comercio, con lo cual más países

---

<sup>3</sup> Rodlauer, Markus y Schipke, Alfred (ed): América Central: Integración mundial y cooperación regional. Fondo Monetario Internacional. Ocasional Paper 243. Washington, 2005

<sup>4</sup> Sánchez, Marco V. Liberalización comercial en el marco del DR-CAFTA: efectos en el crecimiento, la pobreza y la desigualdad en Costa Rica, CEPAL – Serie Estudios y Perspectivas No. 80. México 2007

entrarán al mercado estadounidense bajo regulaciones más favorables. Así, el país pierde aunque no varíen las condiciones de la iniciativa de la Cuenca del Caribe y, desde luego, perdería más si se presentaran acciones adicionales como reacción a la no aprobación del TLC.

El resultado sería una limitación a la capacidad de nuestro sector exportador por generar divisas y de nuestro esquema productivo por atraer inversiones. Ello se reflejaría en dificultades para financiar las importaciones y mantener los niveles de consumo y de inversión alcanzados y, posiblemente, en la necesidad de adoptar medidas de ajuste para evitar desequilibrios externos mayores, con el consecuente efecto en los niveles de bienestar.

El creer que, ante un eventual problema de acceso al mercado de los Estados Unidos, estas consecuencias pudieran evitarse dirigiendo la producción exportable a otros mercados, es desconocer la naturaleza de los procesos relacionados con el comercio internacional. La apertura de nuevos mercados y la identificación de canales de comercialización requiere tiempo y genera costos. Esto afectaría en mayor grado a productores medianos y pequeños, pues su capacidad de enfrentar contratiempos, financiar la transición y abrir nuevas oportunidades, es limitada.

### **Inversión y riesgo país:**

En una economía abierta a las corrientes de inversión extranjera y a los movimientos de capitales, como ha sido el caso de Costa Rica durante los últimos años, la valoración del riesgo país es un elemento importante para determinar la intensidad y la dirección de los movimientos de capital. En este tema, de nuevo, surge una diferencia en cuanto a la aprobación o al rechazo del TLC.

El riesgo país depende de muchos factores, entre ellos, la posición fiscal, el nivel de deuda y la situación del sector financiero. También de aspectos de naturaleza cualitativa, como la capacidad del país de tomar decisiones importantes con el fin de dar impulso a su economía. En un análisis reciente sobre la economía de Costa Rica, efectuado por la firma calificadora de riesgo Moody's, se indica que la falta de aprobación del Tratado podría interpretarse como una manifestación negativa en cuanto a la voluntad del país por liberalizar monopolios estatales y aceptar otras acciones para modernizar los sectores productivos. Si se rechazara el DR-CAFTA, señala Moody's, sería la primera vez en la historia en la cual un país no ratifique un tratado comercial con los Estados Unidos. Esto, según la calificadora de riesgo, se valorará negativamente a nivel internacional.

En otro análisis reciente efectuado por Citigroup se presentan perspectivas positivas para nuestra economía, pero indicando algunos riesgos que no deben pasarse por alto. Un rechazo del DR-CAFTA, menciona Jorge Pastrana, analista de Citigroup, puede reflejarse en una caída pronunciada de la inversión extranjera directa. En el mismo documento, Pastrana señala que la aprobación del Tratado fortalecería la posición del colón.

La misión del Fondo Monetario Internacional que visitó Costa Rica el año pasado señaló en su informe el reto que enfrentamos para mantener la economía en una senda de alto crecimiento, conjuntamente con una mejora en la capacidad para enfrentar choques

adversos y cubrir las necesidades sociales. Para lograr estos propósitos, la misión señaló, como prioridades, una reforma fiscal amplia, la recapitalización del Banco Central, la flexibilización del esquema cambiario, el fortalecimiento de la regulación y supervisión financiera y la aprobación del DR-CAFTA, la cual le permitiría al país integrarse aún más a la economía mundial y fortalecer las posibilidades de inversión y de crecimiento.

En su último análisis sobre la economía de Costa Rica, la firma calificadora de riesgo Standard and Poor's apunta un fortalecimiento potencial de la calidad crediticia del país con la aprobación del DR-CAFTA, debido al impacto favorable sobre el crecimiento de largo plazo, mientras un rechazo del Tratado restringiría las perspectivas de mejoramiento de las finanzas públicas y de alcanzar una mayor flexibilidad en el manejo de la política monetaria. Una mejora en la calificación de riesgo-país facilitaría la inversión extranjera directa y contribuiría a una reducción en las tasas de interés en la economía interna.

### **El balance de riesgos:**

Los aspectos mencionados en los párrafos anteriores sugieren que el balance de riesgos para la economía costarricense se deterioraría ante un eventual rechazo del TLC. Aunque los analistas citados no plantean una situación crítica en el corto plazo de darse ese rechazo, sí señalan claramente que una decisión de esa naturaleza afectaría a la economía costarricense y le reduciría sus posibilidades de crecimiento de mediano y largo plazo. Esto impediría que el país genere más y mejores oportunidades de empleo y forzaría a la búsqueda de nuevas oportunidades de inversión.

La eventual negativa a ratificar el TLC debe entenderse como un proceso por el cual el país escoge no mantener su estrategia de integración a la economía internacional, al menos en la forma como se ha venido haciendo en los últimos años. Es poco probable que, de darse un rechazo, Costa Rica vuelva a tener en el corto plazo la oportunidad de suscribir un acuerdo comercial con los Estados Unidos. Por una parte, porque el balance político en el Congreso y el Senado de ese país ha variado y la conformación actual es menos favorable a la firma de este tipo de acuerdos. Por otra, porque hay una lista de países que ya están en el proceso de negociación o cuyos tratados se encuentran pendientes de aprobación legislativa, los cuales demandarán la atención de las autoridades norteamericanas.

Pero, además, en el caso hipotético de una nueva negociación, no hay garantía que podamos lograr condiciones más favorables a las alcanzadas en el Tratado ya suscrito. No puede ignorarse que las negociaciones comerciales son un proceso en el que participan dos bandos, cada uno de los cuales responde a sus intereses y a presiones de sus sectores productivos. Así como en el país hay grupos disconformes con lo firmado, en los Estados Unidos también hay sectores, con mucha influencia política, que han manifestado oposición abierta a los acuerdos. No fue por casualidad que la aprobación del DR-CAFTA se diera en el Congreso de los Estados Unidos por una diferencia mínima. La mayoría de los opositores al Tratado en el Congreso y el Senado de los Estados Unidos no votaron en contra porque la legislación perjudicaba los intereses costarricenses, sino porque afectaba los de grupos estadounidenses.

El rechazo del TLC envía también una señal negativa en el proceso de negociación de un acuerdo de asociación con la Unión Europea. Por una parte, porque no queda clara la voluntad de negociación y apertura del país. Por otra, porque muchos de los temas sensibles incluidos en el TLC, como la apertura de los seguros o las telecomunicaciones, son también áreas de interés para los europeos. Me resulta difícil pensar en concluir satisfactoriamente una negociación multilateral con la Unión Europea, sin antes haber aprobado el tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

### **Una reflexión final:**

Como indiqué, el TLC no será la solución de todos los problemas del país ni la causa de todos sus males. Es una excelente oportunidad que se nos abre para consolidar, con visión de largo plazo, la estrategia de penetración del mercado mundial que hemos seguido. Un aprovechamiento adecuado requiere de acciones en otros campos, tanto para potenciar las oportunidades como para reducir las vulnerabilidades derivadas de la aplicación del Tratado. Sin embargo, no es válido afirmar que el TLC debe aprobarse hasta tanto el país cuente con una agenda complementaria, porque los tiempos son diferentes. Si se rechazara el TLC, se perdería la oportunidad de construir dicha agenda, porque la base de oportunidades sobre la cual se apoyaría no estaría disponible.

La decisión que tomemos en el próximo referéndum definirá, en mucho, el rumbo futuro del país. Como tal, debemos adoptarla considerando los aspectos globales sobre la evolución futura de las oportunidades y no los aspectos específicos y particulares del Tratado. En otras palabras, lo que estamos decidiendo no es si nos gustan todos y cada uno de los temas incluidos en el TLC; es si las posibilidades para los costarricenses serían mejores con o sin el Tratado. En mi caso, prefiero ver a una Costa Rica con el TLC aprobado, discutiendo y avanzando en la construcción de los andamiajes para aprovechar las nuevas oportunidades y edificando las barreras y apoyos para enfrentar las vulnerabilidades. Así crearíamos nuevas esperanzas para nuestras generaciones jóvenes.

San José, 22 de junio del 2007