



INFORME CENTROAMERICANO



2004

Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores)

Intal

Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - INTAL

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Año 2. Informe Centroamericano N° 2.



Intat

*Informe Centroamericano
Año 2 - Número 2*



**INFORME
CENTROAMERICANO**



2004

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID - INTAL
Esmeralda 130, Pisos 16 y 17 - C1035ABD - Buenos Aires, República Argentina
Tel: (54 11) 4 320-1850 Fax: (54 11) 4 320-1865
E-mail: pubintal@iadb.org <http://www.iadb.org/intal>

El autor es responsable de las ideas y opiniones expuestas, las cuales no necesariamente pueden reflejar políticas y/o posiciones del BID o del INTAL.

Impreso en Argentina

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
Informe Centroamericano N° 2
1ª ed. - Buenos Aires: BID-INTAL, 2004.
56 p.; 28 x 21 cm. (Serie Informes Subregionales de Integración)

ISBN 950-738-186-4

1. Integración Centroamericana I. Título
CDD 382

US\$ 15,00

Diagramación-edición:
Mariela Marchisio

La Serie Informes Subregionales de Integración, a la que pertenece este Informe Centroamericano, representa un esfuerzo del INTAL destinado a fomentar el conocimiento y la difusión de información referidos al dinámico proceso de integración vigente en América Latina y el Caribe.

Como parte de esta corriente integracionista, el Mercado Común Centroamericano, formado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, países firmantes del Tratado General de Integración Económica en 1960, es un caso testigo para evaluar los éxitos y los desafíos que encierra dicha iniciativa.

La intención del INTAL, mediante la publicación de este informe periódico, es facilitar el acceso de información a un universo de potenciales lectores interesados en el proceso de integración centroamericano, comprendiendo a los sectores público y privado y a la comunidad en general de la subregión. Se intenta además trascender el interés que el proceso despierta a nivel subregional, facilitando su difusión a la comunidad internacional con la publicación del Informe en idioma inglés.

Este Informe N° 2, ha sido preparado por el Economista Edgar Alfredo Balsells Conde, consultor internacional.

La coordinación y edición general y técnica del Informe estuvo a cargo de los Sres. Juan José Taccone y Uziel Nogueira, Director y Economista en Integración del INTAL, respectivamente; asimismo, se agradecen los valiosos comentarios del Sr. Ennio Rodríguez, Economista Principal de la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos del BID.

Continuando con el objetivo de seguir cubriendo las expectativas que despertara la aparición de los Informes que integran esta Serie, se invita a los lectores a enviar sus comentarios y/o sugerencias a fin de mejorar en el futuro el alcance o enfoque del contenido de estas publicaciones.

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	
INTRODUCCION	1
CAPITULO I. CRECIMIENTO, ESTABILIDAD Y EQUIDAD EN CENTROAMERICA	1
CAPITULO II. RASGOS DE LA INSERCIÓN EXTERNA DE CENTROAMERICA	5
La estabilidad de las cuentas externas	5
Las exportaciones de servicios y remesas	5
El comercio de bienes	7
<i>El auge de la maquila</i>	7
<i>El crecimiento de las importaciones de origen centroamericano</i>	7
<i>Nuevos patrones de especialización de las exportaciones hacia Centroamérica</i>	9
Las inversiones y la integración	12
CAPITULO III. LOS CONDICIONANTES DE LA INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA	15
Los instrumentos vigentes de integración	15
<i>Acceso a mercados</i>	15
<i>El Arancel Externo Común: Del mito a la realidad</i>	16
<i>La administración aduanera</i>	17
<i>Reglamentos sobre normas aplicables al comercio</i>	18
<i>Infraestructura</i>	19
<i>La institucionalidad regional</i>	21
Las políticas económicas nacionales como determinantes de la interdependencia económica	23
CAPITULO IV. LAS DIMENSIONES POLITICAS, AMBIENTALES Y SOCIALES DE LA INTEGRACION	27
Las cumbres Presidenciales	27
Propuestas y acciones en el ámbito de lo social	30
El medio ambiente y la integración	31

CAPITULO V. LA NEGOCIACION DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS	35
Antecedentes: Hacia una plena reciprocidad	35
Objetivos del TLC	36
La negociación del TLC	36
El contenido del TLC	37
CAPITULO VI. HACIA UNA AGENDA DE INTEGRACION E INSERCIÓN EXTERNA	41
Profundizar la preferencia centroamericana	41
Compatibilizar la Unión Aduanera Centroamericana con el TLC	41
BIBLIOGRAFIA	

RESUMEN EJECUTIVO

En los últimos años el proceso de integración de los países centroamericanos se ha dado dentro de un contexto de poco dinamismo económico aunque con estabilidad macroeconómica, tanto interna como de las cuentas externas. Aunque no ha habido un crecimiento económico alto, ha habido algunas transformaciones estructurales, iniciadas durante la década de 1980 y reforzadas durante la década siguiente, que incluyen un aumento significativo de los ingresos de divisas debido al crecimiento de las remesas, del turismo y de las exportaciones de prendas de vestir (maquila).

Dentro de este contexto, las importaciones de origen centroamericano aumentaron levemente su participación dentro del total de importaciones de la subregión, pasando de representar el 12,4% del total importado en 1995 al 13,3% en 2002, mientras que la proporción de importaciones procedentes del principal socio comercial, Estados Unidos, se redujeron de 42,7% a 40,2% durante el mismo período. Desde otra perspectiva, y ajustando los datos para tomar en cuenta las exportaciones de maquila, las exportaciones intra-centroamericanas aumentaron en aproximadamente un 60% entre 1995 a 2002, con tasas de crecimiento superiores solamente en el caso de las exportaciones de prendas de vestir y de las remesas y el turismo. Específicamente, las exportaciones intra-centroamericanas pasaron de representar 14,6% del total exportado por la subregión en 1995 al 16,4% en 2002.

El comercio intra-centroamericano continúa manifestando un mayor grado de especialización intra-industrial que el comercio con otras regiones, aunque dos tendencias están contribuyendo a cambiar esta situación. Por un lado, ha aumentado significativamente la proporción del comercio intra-centroamericano que corresponde a productos agropecuarios, que representaban la tercera parte de este comercio en 2002 en contraste con una cuarta parte en 1995. Parte de este comercio, como la exportación de ganado por parte de Nicaragua, se basa en un patrón de especialización interindustrial. Por otra, la creciente integración con Estados Unidos por la vía de la maquila de textiles y productos electrónicos también se caracteriza por crecientes grados de especialización intra-industrial.

Junto con la expansión del comercio intra-centroamericano también se ha fortalecido la interdependencia económica de la subregión por la vía de inversiones directas en países vecinos, especialmente en textiles, productos farmacéuticos, bienes de línea blanca, bebidas, producción de azúcar, comercio, el sector financiero y el turismo. En este proceso han participado tanto empresas centroamericanas como otras extranjeras, especialmente norteamericanas, que se establecieron tempranamente en la subregión y que crecientemente han adoptado un enfoque integral y subregional en materia de comercio e inversiones.

Con la excepción del café y el azúcar todos los bienes producidos en Centroamérica se benefician del libre comercio dentro de la subregión actualmente (y excepciones particulares a uno o dos países). En los últimos años también se ha avanzado significativamente con la eliminación de obstáculos no arancelarios (normas técnicas o fitosanitarias especiales, cobros ilegales y acciones administrativas, principalmente) impuestos al comercio intra-centroamericano. En 2000 se habían identificado aproximadamente 60, que se redujeron a 35 en 2002 y a 13 en 2003. Lo más probable es que los obstáculos que aún persisten sean atendidos mediante el nuevo mecanismo de resolución

de controversias convenido en 2003, que deberá contribuir a una menor incertidumbre en materia de comercio intra-centroamericano. Al tomar en cuenta este grado importante de liberalización comercial junto con la estabilidad macroeconómica -que ha mantenido bajo control la expansión de la demanda interna de cada país y evitado cambios significativos de precios relativos por la vía de bruscas modificaciones cambiarias- significa que el crecimiento del comercio intra-centroamericano ha estado determinado básicamente por la cercanía geográfica y el crecimiento económico de cada país.

Simultáneamente, se ha avanzado con la modernización de aduanas, especialmente mediante el establecimiento de aduanas integradas o yuxtapuestas entre algunos países de la subregión, lo cual ha facilitado el comercio intra-centroamericano. También se han iniciado experiencias con aduanas periféricas o tripartitas con la participación de varios gobiernos para poder rastrear las importaciones de origen externo que circulan dentro de la subregión, lo cual podría servir como un antecedente para unificar de manera más efectiva el mercado centroamericano, acercándolo a una unión aduanera.

La protección arancelaria frente a terceros se ha reducido significativamente en los últimos años en Centroamérica, con niveles de protección arancelaria (ponderada por el peso de las importaciones) a niveles bajos, que de acuerdo con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) se ubicaban en 8,7% en Honduras, 6,2% en Nicaragua, 6,1% en El Salvador, 6,0% en Guatemala y 4,2% en Costa Rica. Ya se han armonizado más del 85% de los rubros arancelarios que corresponden al Arancel Externo Común (AEC), pero en la práctica la negociación bilateral de compromisos arancelarios contenidos en tratados de libre comercio suscritos con países externos a la subregión ha erosionado la dimensión común de la estructura arancelaria centroamericana. Determinar el grado preciso en que este fenómeno ha erosionado al AEC constituye una asignatura pendiente. En todo caso, la reducción de la protección por la vía de la disminución de los aranceles contenidos en el AEC, así como por la vía de los tratados de libre comercio con socios externos, es un reflejo de la orientación de la integración de no impulsar la industrialización por la vía de la protección, lo cual se refleja también en la creciente importancia del comercio de bienes agropecuarios dentro de la subregión, como ya se anotó.

En otros ámbitos de la integración ha habido avances con el Plan Puebla-Panamá, que se ha convertido en el principal marco para impulsar inversiones en infraestructura en Centroamérica. A su vez, en el ámbito político, los Presidentes centroamericanos le han dado prioridad a temas de desarrollo social, que deberán precisarse en el futuro, y a la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, que se negoció exitosamente durante 2003.

El TLC convenido por los países centroamericanos con Estados Unidos, y al cual se adhirió posteriormente República Dominicana, es similar a tratados suscritos por Estados Unidos con Chile, Singapur y México y Canadá. Cubre la mayor parte de temas que forman parte de estos tratados, aunque no incluye los temas de la entrada temporal de personas de negocios ni políticas de competencia y de empresas del Estado. Por otro lado, desarrolla en mayor medida temas como los de la propiedad intelectual, la eliminación de la corrupción y la agilización de trámites aduaneros. Le da plazos más largos a los países centroamericanos (hasta 20 años) que los asignados a otros países con los cuales se suscribieron acuerdos (entre 10 y 15 años), incluye condiciones favorables para la exportación de prendas de vestir, aunque sujeto a reglas de origen que imponen limitaciones,

y contiene un desarrollo bastante amplio de salvaguardias, especialmente las aplicadas a la agricultura. Reconoce, finalmente, la importancia de la integración centroamericana.

Como agenda futura para la integración centroamericana está el desafío de compatibilizar y lograr un refuerzo recíproco para la integración de los países centroamericanos entre sí, por un lado, y su nueva integración con Estados Unidos por otro. Ello va desde la reducción de costos de transacción entre los países centroamericanos hasta la posibilidad de aplicar las normas negociadas con Estados Unidos a las relaciones económicas existentes entre los propios países centroamericanos. Este último es un tema polémico que probablemente tendría que evaluarse de manera temática y no global. Por otra parte, la vulnerabilidad de las personas empleadas en áreas rurales, donde se concentra la pobreza en Centroamérica, también requiere plantear el tema de la agricultura y de inversiones en desarrollo rural, además de otros recursos financieros, como una de las bases de una respuesta a los desafíos que plantea el TLC con Estados Unidos. Esta respuesta requiere, asimismo, impulsar procesos de concertación social y de desarrollo local que permitan formular e implementar políticas complementarias tendientes a aprovechar las oportunidades y reducir los riesgos de este acuerdo comercial.

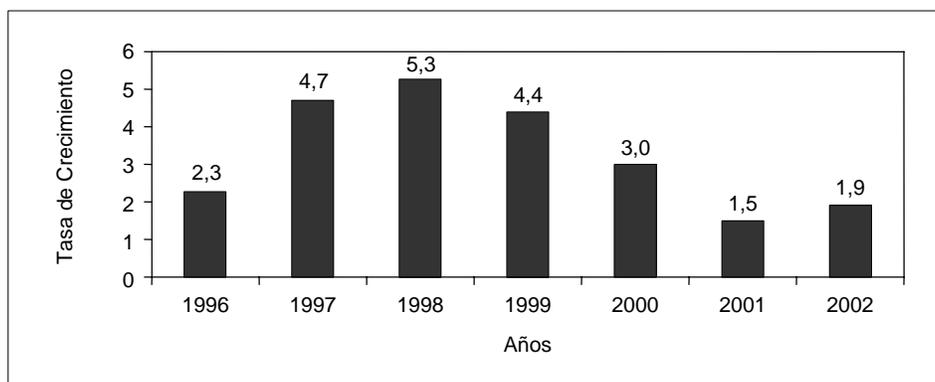
INTRODUCCION

En este informe se evalúa el proceso de integración centroamericana en los últimos años, ubicándola dentro del contexto dado por las características del proceso centroamericano de inserción internacional, su desempeño macroeconómico y la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) de Centroamérica con Estados Unidos. En el informe se incluye una primera parte orientada a analizar de manera resumida el contexto macroeconómico, una segunda sobre los rasgos de la inserción externa de la subregión, incluyendo una evaluación del comercio y de las inversiones recíprocas dentro de Centroamérica, y una tercera sobre los determinantes de estos procesos. En la cuarta parte se describen los procesos de integración política, social y ambiental de la subregión, en la quinta se trata el tema de la negociación y del contenido del TLC suscrito entre Centroamérica -y después la República Dominicana- y Estados Unidos, y se termina con una parte donde se identifica una agenda tentativa que surge de los desafíos tanto de la integración centroamericana como de los que plantea el TLC con Estados Unidos.¹

CAPITULO I. CRECIMIENTO, ESTABILIDAD Y EQUIDAD EN CENTROAMERICA

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el Istmo Centroamericano en 2002 continuó reduciéndose, por segundo año consecutivo, el crecimiento económico por habitante. La tasa anual media de crecimiento del producto interno bruto (PIB) del Istmo fue de 1,9%, después de haber alcanzado un 1,5% el año anterior y el 3% en 2000 (Gráfico 1). En consecuencia, el PIB per cápita se redujo en un 0,6%. Los únicos países que no siguieron esta tendencia fueron El Salvador y Costa Rica, cuyo PIB per cápita creció en un 0,4%, mientras que en los demás países la reducción varió entre un -0,6% en Guatemala a un -2,1% en Nicaragua.

GRÁFICO 1
ISTMO CENTROAMERICANO: PRODUCTO INTERNO BRUTO
1996-2002



Fuente: CEPAL, Istmo Centroamericano: Evolución Económica durante 2002.

¹ Para la elaboración del Informe se contó con la colaboración de la SIECA, que permitió contar con datos y apreciaciones sobre el proceso de integración centroamericano, y con datos de otras entidades centroamericanas como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). También se contó con la asesoría de Juan Alberto Fuentes K.

En estos retrocesos incidió la reducción del valor de las exportaciones, que disminuyó por segundo año consecutivo en Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, especialmente por la reducción del valor de las exportaciones de café (-8,7%), banano (-3,4%) y azúcar (-13,2%). En todos los países hubo un deterioro de los términos de intercambio, en buena parte reflejo de la reducción de los precios del café, pero ello fue compensado en el caso de El Salvador y Costa Rica por un aumento del volumen total de exportaciones. Sin embargo, y pese a este deterioro de los precios del café y de las elevadas cotizaciones del petróleo, el contexto macroeconómico de los países del Istmo Centroamericano siguió caracterizándose, en general, por cierta estabilidad, con una baja tasa de inflación, un panorama cambiario sin mayores alteraciones, una leve disminución de los desajustes fiscales y un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos sin grandes cambios.

El entorno externo adverso fue magnificado por los eventos trágicos del 11 de septiembre de 2001, que acentuaron un ritmo débil de crecimiento en la mayoría de los centros industriales del mundo desarrollado ese año. Así, a una economía japonesa con prolongados problemas de recuperación, se le sumaron síntomas recesivos en Estados Unidos y en los principales socios de la Comunidad Europea. El año 2002 no fue muy diferente, aun cuando la tasa de crecimiento económico de Estados Unidos aumentó, pero sin que se detuviera la reducción de la tasa de crecimiento en el resto de los países desarrollados (Cuadro 1).

CUADRO 1
TASAS DE CRECIMIENTO ECONOMICO
(Abril 2003)

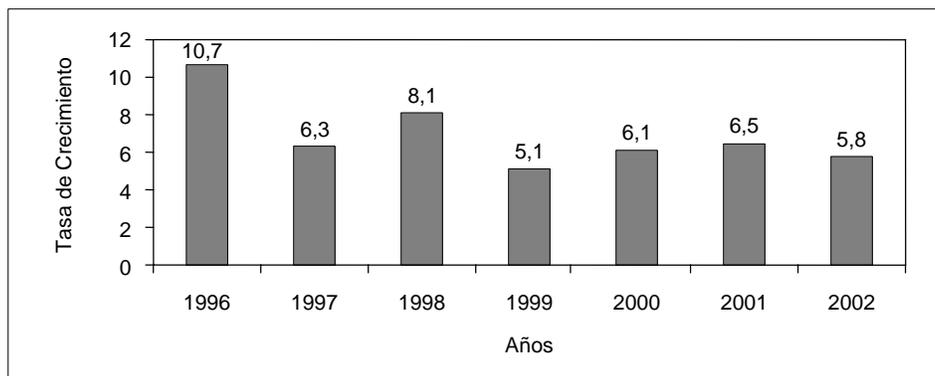
	1999	2000	2001	2002
Producto Mundial	3,6	4,7	2,4	3,0
Economías Avanzadas	3,3	3,9	1,0	1,8
Estados Unidos	4,1	4,1	0,3	2,4
Area Euro	0,7	2,2	1,5	0,9
Japón	2,6	3,4	0,4	0,2
Nuev. Econ. Asiáticas Indust.	7,9	8,2	0,8	4,8
Países en Desarrollo	3,9	5,8	4,1	4,6
China	7,1	8,0	7,5	8,0
Hemisferio Occidental	0,1	4,1	0,7	-0,1

Fuente: FMI, 2003.

Los rasgos macroeconómicos básicos de la coyuntura mundial se reflejaron en tasas de interés bajas, y la depreciación gradual del dólar estadounidense con respecto a monedas como el euro y el dólar canadiense. Debe subrayarse a la vez una relativa recuperación de las economías y las bolsas emergentes. En términos globales, la tendencia recesiva de las economías latinoamericanas se manifiesta en el período objeto de estudio, es decir en los años 2001 y 2002, con una tasa negativa de crecimiento del PIB per cápita, en contraste con lo observado en 1997, año en el cual la región creció globalmente a una tasa del 5%.

Frente a este panorama externo, en la política macroeconómica centroamericana predominó la austeridad, que dio lugar a un menor dinamismo de la demanda interna, reflejado en un leve descenso de la inflación, que pasó del 6,5% en 2001 al 5,8% en 2002 (Gráfico 2).

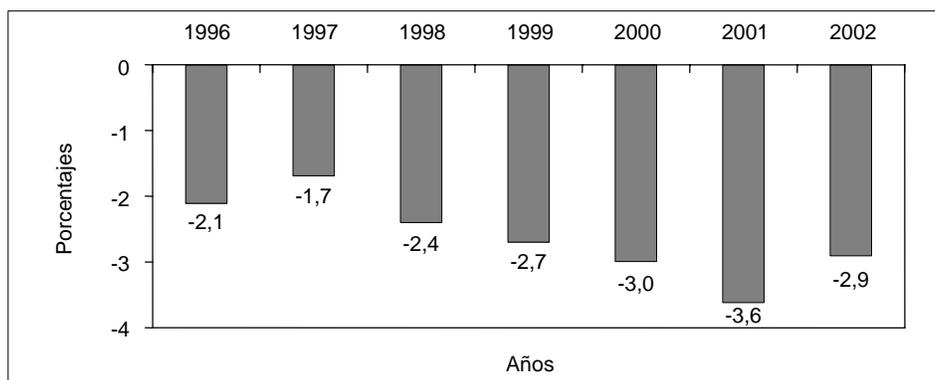
GRÁFICO 2
ISTMO CENTROAMERICANO: IPC (DICIEMBRE - DICIEMBRE)
1996-2002



Fuente: CEPAL, Istmo Centroamericano: Evolución Económica durante 2002 (Evaluación Preliminar).

En tres países (Guatemala, Honduras y Nicaragua) hubo acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Con la excepción de Costa Rica, los desequilibrios fiscales fueron menores que en el año anterior (Gráfico 3), y la política monetaria asumió un carácter eminentemente restrictivo con el fin de asegurar la estabilidad de precios y del tipo de cambio, y para evitar mayores desequilibrios externos.

GRÁFICO 3
ISTMO CENTROAMERICANO: DEFICIT FISCAL/PIB
1996-2002



Fuente: CEPAL, Istmo Centroamericano: Evolución Económica durante 2002 (Evaluación Preliminar).

La frágil situación del sector financiero de algunas economías (Guatemala, Honduras y Nicaragua) y mayores exigencias en materia de regulación indujeron a los bancos a adoptar una actitud más conservadora en la colocación de nuevos créditos. Simultáneamente, las expectativas poco favorables de crecimiento limitaron la demanda de préstamos. Así, el nivel de préstamos se mantuvo deprimido aun cuando las tasas de interés reales habían descendido, lo cual era congruente con el proceso de recesión que se vivió.

La política macroeconómica austera, combinada con el menor dinamismo de las exportaciones, explica el menor crecimiento económico de los países centroamericanos. El reducido ritmo de crecimiento también repercutió de forma negativa en el mercado de trabajo. El desempleo y subempleo aumentó, debido principalmente a la evolución de las exportaciones y especialmente del café. Aunque hubo aumentos de salarios mínimos o de las remuneraciones en el sector público en algunos países, la información disponible sugiere una disminución generalizada de la remuneración media real.

La lenta recuperación de los precios internacionales del café y la insuficiencia o atraso de la implementación de programas de apoyo acentuaron la difícil situación del sector cafetalero de la región. Fueron especialmente afectados los sectores sociales más vulnerables puesto que el desempleo en el sector se elevó a niveles críticos y los sueldos se contrajeron. Además, la mayoría de los productores de café tienen parcelas pequeñas, viven en zonas rurales remotas y dependen en gran parte de su cosecha y de los ingresos de la recolección temporal del fruto. En general, la contribución de esta crisis promovió la declinación de la actividad económica en el sector rural, intensificó la migración a las zonas urbanas y agudizó en algunas áreas la tensión social. Sus efectos también se reflejaron en el ámbito de la macroeconomía bajo la forma de menores ingresos fiscales, pérdidas de ingresos de exportación con efectos sobre la cuenta comercial de la balanza de pagos e incremento en las necesidades generales de financiamiento externo. En algunos países la deuda del sector cafetalero y la morosidad de los préstamos perjudicaron al sector financiero, limitando la actividad bancaria y el financiamiento a otros sectores.

En 2002 el déficit regional de la cuenta corriente alcanzó el 4,8% del PIB regional. Salvo en Honduras y Nicaragua, en los demás países centroamericanos el déficit del comercio de bienes y servicios se elevó significativamente. El flujo de capitales financieros autónomos descendió en un 3,8% como resultado de las operaciones bancarias realizadas por el Centro Bancario Internacional en Panamá y debido a las considerables disminuciones ocurridas en dos de los cinco países centroamericanos (Guatemala y Nicaragua). El componente más importante, los ingresos por concepto de inversión extranjera directa, disminuyó 25%. El retroceso de la IED respondió principalmente a factores coyunturales, como la débil recuperación de la economía internacional, la incertidumbre asociada a los procesos electorales en curso en algunos países de la región o a los problemas de índole política y social en otros. El menor flujo de capitales oficiales y privados fue insuficiente para financiar el déficit en cuenta corriente. La región sufrió así una pequeña pérdida de reservas internacionales. De todos modos, merece destacarse la creciente incidencia de los flujos de remesas de migrantes centroamericanos en el exterior, tema que se aborda más adelante.

Estimaciones para 2001 señalan que aproximadamente el 51% de la población centroamericana se encontraba en una situación de pobreza ese año y que el 23% de la población estaba en una situación de pobreza extrema (PNUD [2003a] Cap. 2). Puede suponerse que aumentó la proporción de la población centroamericana en una situación de pobreza y pobreza extrema en 2002 por dos razones. Primero, hubo una desaceleración del crecimiento económico, incluyendo tasas negativas de crecimiento del PIB por habitante en 2002 en Guatemala, Honduras y Nicaragua, que en 2001 concentraban casi el 75% de los pobres del Istmo Centroamericano (*Ibidem*). Segundo, la crisis del café y la sequía (2001), que afectó a varios países de la región, tendieron a golpear más duramente a los sectores de menores ingresos, como ha sido demostrado para el caso de Guatemala en particular (PNUD [2003b] Cap. 1).

CAPITULO II. RASGOS DE LA INSERCIÓN EXTERNA DE CENTROAMÉRICA

A. La estabilidad de las cuentas externas

Entre 2000 y 2002 continuaron manifestándose en los países centroamericanos nuevas tendencias, surgidas en la década anterior, que significan cambios profundos en su modalidad de inserción en la economía mundial. Buena parte de estos cambios se han reflejado más en el ámbito de los servicios, de las remesas y de las inversiones que en el de las exportaciones de bienes -con la excepción de la maquila-, y se han dado en un contexto de una transferencia neta de recursos positiva para el conjunto de países centroamericanos durante el período 1995-2002, aunque con la excepción de Costa Rica entre 1998 y 2001, y El Salvador entre 2001 y 2002 (CEPAL [2003a], Cuadro A-12).

El ingreso de capitales, tanto público como privado, aumentó a un nivel máximo en 2000, para luego reducirse levemente en los dos años subsiguientes. Costa Rica tendió a recibir mayores montos de inversión extranjera directa que los demás países, aun cuando procesos de privatización en El Salvador y Guatemala resultaron en que estos países recibieran mayores montos en algunos años (*Ibidem* [2003b] p. 34). Con la excepción de Nicaragua y de El Salvador entre 2000 y 2002, los ingresos de capital permitieron cubrir el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de los demás países para el período 1995-2002. No obstante la vulnerabilidad asociada a déficit de la cuenta corriente superiores al 5% del PIB para algunos países durante varios años, especialmente en Nicaragua y Guatemala, no se experimentaron crisis de balanza de pagos durante estos años en ninguno de los países de la región. Como se indicó con anterioridad, en este campo se verifica una creciente influencia de las remesas de migrantes centroamericanos.

B. Las exportaciones de servicios y remesas

Entre 1995 y 2002 el valor de las exportaciones de bienes para los cinco países en su conjunto crecieron en torno a un 50%,² en mayor medida en Costa Rica y en El Salvador que en los demás países, pero el aumento de la exportación de servicios creció en casi un 100% durante el mismo período, resultado sobre todo del crecimiento aún mayor -superior al 120% para el total- del turismo, experimentado por todos los países de la subregión.

En general, el crecimiento de las exportaciones de bienes no ha sido suficiente para compensar el aumento de las importaciones de bienes, con tasas de crecimiento de las importaciones de la subregión mayores a las de las exportaciones para todos los años del período 1995-2002. Lo anterior ha contribuido a un crecimiento del déficit comercial y de la cuenta corriente de Centroamérica en su conjunto, en el cual ha incidido un aumento de los desequilibrios comerciales de Costa Rica y Guatemala, que llegaron a contar con déficit del comercio de bienes superiores al 5% del PIB en 2002, que no pudo ser compensado por la reducción moderada de las brechas en Honduras y Nicaragua. Lo anterior contrasta con el balance de servicios para el conjunto de países, que pasó

² Si se realiza un ajuste, incluyendo como parte del total exportado por Centroamérica lo que ha exportado en maquila a Estados Unidos, el aumento de la exportación de bienes ha sido mayor, habiendo sido de un 63% entre 1995 y 2001, calculado con base en datos de la SIECA y del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

de negativo entre 1995 y 1999 a ser positivo a partir de entonces, debido principalmente al crecimiento del turismo y a los consiguientes saldos positivos de la balanza de servicios en Costa Rica y Guatemala (CEPAL [2003b] Cuadro 13, p. 32).

CUADRO 2
TURISMO (VIAJES)
(US\$ millones y %)

	1995		2002		2002/1995
	Valor	%	Valor	%	% Crecimiento
Costa Rica	681	62,7	1.190	49,1	74,6
El Salvador	86	7,9	245	10,1	186,8
Guatemala	212	19,6	582	24,0	174,0
Honduras	57	5,2	291	12,0	410,7
Nicaragua	50	4,6	113	4,7	128,5
Total	1.086	100,0	2.421	100,0	123,0

Fuente: CEPAL.

Así, en 2002 el turismo representaba más de la mitad de los servicios exportados por todos los países -con la excepción de El Salvador, aun cuando creció fuertemente en este país también- mientras que en 1995 esta situación solamente se daba en Costa Rica. A este nuevo rasgo del conjunto de los países centroamericanos, que los acerca más a un patrón de crecimiento similar al de los países del Caribe, se une el crecimiento de las remesas resultantes de migrantes centroamericanos en el exterior, ubicados mayoritariamente en Estados Unidos.

Entre 1995 y 2002 las remesas -medidas por el valor de las transferencias corrientes- también crecieron en algo más de un 100% para el conjunto de los países centroamericanos, siendo especialmente notable su crecimiento en Nicaragua y Honduras, aun cuando El Salvador y Guatemala -con cerca de la mitad y la cuarta parte del total, respectivamente- continuaban siendo los dos países centroamericanos que más remesas recibían en 2002.

CUADRO 3
REMESAS (TRANSFERENCIAS CORRIENTES)
(US\$ millones y %)

	1995		2002		2002/1995
	Valor	%	Valor	%	% Crecimiento
Costa Rica	165	6,7	266	5,3	60,9
El Salvador	1.390	56,4	2.080	41,8	49,7
Guatemala	570	23,1	1.300	26,1	128,1
Honduras	265	10,8	959	19,2	261,4
Nicaragua	75	3,0	377	7,6	402,0
Total	2.465	100,0	4.980	100,0	102,0
Sub-4	2.300	93,3	4.715	94,7	105,0

Fuente: CEPAL.

Un indicador de la importancia de las remesas es que su valor equivalía en 2002 a algo más del 100% de las exportaciones de servicios para el conjunto de la subregión, con cifras superiores a este porcentaje en todos los países, con la excepción de Costa Rica. En síntesis, las remesas y los servicios, especialmente el turismo, han sido los elementos más dinámicos de la inserción centroamericana a la economía mundial en los últimos años, a diferencia de la mayor parte del comercio de bienes.

C. El comercio de bienes

El auge de la maquila

El menor dinamismo de la exportación de bienes refleja en parte la reducción del valor de las exportaciones tradicionales, como las del banano y el café, especialmente ante la crisis del café de 2000 y el abandono de este cultivo en numerosas regiones. Ello ha sido compensado parcialmente por el crecimiento de exportaciones no tradicionales, y principalmente de exportaciones de prendas de vestir (maquila), cuyo valor -de acuerdo con datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos- aumentó en más de un 100% entre 1995 y 2002, con la excepción de Costa Rica, que experimentó un aumento aún mayor de exportaciones de componentes electrónicos. Honduras reforzó su condición de mayor exportador centroamericano de prendas de vestir a Estados Unidos entre 1995 y 2002, cubriendo en este último año más de la tercera parte (35,7%) de la oferta exportable de la subregión.

CUADRO 4
EXPORTACIONES DE TEXTILES A EE.UU.
(US\$ millones y %)

	1995		2002		2002/1995
	Valor	%	Valor	%	% Crecimiento
Costa Rica	755	24,9	745	10,4	-1,3
El Salvador	583	19,3	1.712	23,9	193,8
Guatemala	684	22,6	1.709	23,8	150,0
Honduras	932	30,8	2.556	35,7	174,2
Nicaragua	74	2,4	446	6,2	502,7
Total	3.027	100,0	7.168	100,0	136,8

Fuente: CEPAL, 2003.

El crecimiento de las importaciones de origen centroamericano

Lo anterior se ha dado dentro de un contexto de regionalismo abierto y de creciente apertura comercial, que significa una erosión de la preferencia arancelaria otorgada al comercio intra-centroamericano ya que aunque se mantuvo el libre comercio dentro de la subregión, la protección frente al resto del mundo se redujo gradualmente desde la década de 1980. Sin embargo, las importaciones de origen centroamericano aumentaron como proporción del total de importaciones centroamericanas entre 1995 y 2002 del 12,4% al 13,3% del total, en un contexto de fuertes aumentos

del consumo y de las importaciones asociadas a la apertura, al ingreso de capitales y a la apreciación cambiaria experimentada durante la década de 1990. Lo anterior sugiere una incipiente pero creciente competitividad de la oferta exportable centroamericana orientada al mercado subregional.

Por otra parte, el peso de las importaciones de origen centroamericano difieren entre los países centroamericanos, con los porcentajes más reducidos en 2002 correspondientes a Costa Rica (4,8%) y a Guatemala (10,8%), en contraste con proporciones superiores al 20% en los otros tres países. Estas proporciones relativamente bajas de importaciones procedentes de los propios países centroamericanos sugieren que el potencial costo de una desviación del comercio resultante de la preferencia intra-centroamericana establecida desde la década de 1960 se ha vuelto virtualmente inexistente.

Finalmente, durante el mismo período aumentó la diversificación del origen de las importaciones centroamericanas. Prevalció como mayor fuente de importaciones Estados Unidos, aunque esta proporción, de más del 40% del total, se redujo levemente entre 1995 y 2002, como ocurrió con la proporción bastante menor de importaciones procedentes de la Unión Europea. En cambio, las importaciones provenientes del resto del mundo, incluyendo a México, aumentaron.

CUADRO 5
CENTROAMERICA: ORIGEN GEOGRAFICO DE IMPORTACIONES DE BIENES
(%)

	1995	2002
Centroamérica	12,4	13,3
Estados Unidos	42,7	40,2
México	6,2	7,1
Unión Europea	11,1	9,4
Resto del Mundo	27,6	30,2
Total	100,0	100,0

Fuente: SIECA, con base en cifras oficiales.

Costa Rica constituyó una excepción a las tendencias anteriores, al reducirse la proporción de importaciones de origen centroamericano de 7,3% en 1995 a 4,8% en 2002, y al ser el único país donde las importaciones de Estados Unidos aumentaron su cuota de mercado en el período, pasando de cubrir el 45% del total de importaciones costarricenses en 1995 al 51,8% en 2002, con lo cual se redujo la diversificación del origen de las importaciones, habiéndose reducido la proporción de importaciones procedentes del resto del mundo. Ello puede atribuirse principalmente al aumento de la integración propiamente empresarial resultante del establecimiento de INTEL en el país, que provocó un aumento fuerte tanto de importaciones como de exportaciones de insumos electrónicos.

El efecto tan importante del aumento de importaciones procedentes de Estados Unidos también neutralizó, en términos relativos, el aumento de las importaciones mexicanas. Su cuota de mercado creció en los países restantes, probablemente favorecido por los tratados de libre comercio que se suscribieron con México durante la década de 1990.

Nuevos patrones de especialización de las exportaciones hacia Centroamérica

- El dinamismo de las exportaciones intra-centroamericanas -

Las exportaciones de países centroamericanos a sus vecinos en la subregión aumentaron en más de un 60% entre 1995 y 2002, sin alcanzar el dinamismo de las exportaciones de maquila a Estados Unidos, pero con tasas de crecimiento superiores a la mayor parte del resto de exportaciones de bienes. Dentro del total de las exportaciones intra-centroamericanas, Guatemala continúa siendo el principal exportador, seguido de El Salvador, que aumentó su participación dentro del total entre 1995 y 2002, mientras que Costa Rica redujo su participación para colocarse así en un distante tercer lugar. Significativamente, Nicaragua -a partir de una base inicial pequeña- fue el país que en términos porcentuales más aumentó sus exportaciones intra-centroamericanas, mientras que Honduras redujo su participación porcentual en el total levemente. El hecho que Honduras y Costa Rica han sido los países que más han aumentado sus exportaciones con destino a Estados Unidos sugiere una creciente asignación de recursos destinados a producir componentes electrónicos o prendas de vestir para este mercado en vez de producir otros bienes destinados a Centroamérica.

CUADRO 6
EXPORTACIONES INTRA-CENTROAMERICANAS
(US\$ millones y %)

	1995		2002		% Crecimiento
	Valor	%	Valor	%	
Costa Rica	428	24,5	615	21,7	43,7
El Salvador	442	25,3	766	27,1	73,3
Guatemala	602	34,4	969	34,2	61,0
Honduras	183	10,5	260	9,2	42,1
Nicaragua	93	5,3	221	7,8	137,6
Total	1.748	100,0	2.831	100,0	62,0

Fuente: SIECA.

Ajustando los datos para tomar en cuenta las exportaciones centroamericanas de maquila a Estados Unidos, que no aparecen en las estadísticas de la SIECA ni en las cuentas nacionales como exportaciones de bienes, se constata que las exportaciones intra-centroamericanas aumentaron como proporción del total de exportaciones de la subregión de un 14,6% en 1995 a un 16,4% en 2002. Como puede verse en el cuadro siguiente la diferencia entre valores reportados por SIECA y el Departamento de Comercio de Estados Unidos en relación a las exportaciones es claramente similar al valor de las exportaciones centroamericanas de prendas de vestir a Estados Unidos:

Diferencia entre datos de exportaciones de EE.UU. y de Centroamérica y exportaciones de prendas de vestir, 2002 (US\$ millones)		
	Diferencia Registrada	Exportaciones Prendas Vestir
Costa Rica	788,6	745,0
El Salvador	1.736,0	1.712,0
Guatemala	2.124,4	1.709,0
Honduras	2.815,7	2.556,0
Nicaragua	513,3	446,0
Total	7.978,0	7.168,0

Fuente: SIECA y USTR.

Tomando en cuenta que ello se da dentro de un contexto de reducciones graduales de la protección arancelaria otorgada al mercado centroamericano en su conjunto, ello refuerza la idea, ya mencionada, de una creciente competitividad de la oferta exportable dirigida a satisfacer la demanda subregional.

- El mayor grado de especialización intra-industrial -

Las exportaciones intra-centroamericanas tradicionalmente han sido significativamente más diversificadas que las exportaciones al resto del mundo. Un indicador de ello es el índice de comercio intra-industrial, que mide el grado en que el comercio entre países se da entre productos que corresponden a un mismo sector, en contraste con el comercio de productos que provienen de distintos sectores. Mediciones de este índice para 2001 señalan con claridad que el grado de especialización intra-industrial, correspondiente al comercio dentro de los mismos sectores, es mayor para el comercio intra-centroamericano que para el comercio de los países centroamericanos con Estados Unidos o la Unión Europea. Esto estaría reflejando la mayor importancia del comercio de productos industriales dentro de Centroamérica en contraste con un comercio menos diversificado y más centrado en materias primas con el resto del mundo.³

**CUADRO 7
INDICES DE COMERCIO INTRAINDUSTRIAL**

	Centroamérica	EE.UU.	UE
Costa Rica	0,43	0,44	0,61
El Salvador	0,18	0,78	0,98
Guatemala	0,18	0,78	0,94
Honduras	0,51	0,72	0,91
Nicaragua	0,74	0,92	0,91
Centroamérica	0,04	0,57	0,64

Fuente: Monge [2003] Cuadro 20. Se utiliza el índice ponderado. A mayor especialización intra-industrial, más se acerca el índice a 0.

Sin embargo, existen dos casos que se apartan un tanto de este promedio. Uno es Costa Rica, donde el índice de comercio intra-industrial correspondiente al comercio con Estados Unidos es virtualmente idéntico al que corresponde al comercio con los países centroamericanos. Ello se explica por las fuertes inversiones norteamericanas recientes en la producción de componentes electrónicos y otros sectores tales como implementos médicos, que se manifiestan en exportaciones costarricenses a Estados Unidos que se producen con componentes que a su vez son importados de este país y que corresponden al mismo sector.

El otro caso que se aparta del promedio es Nicaragua, cuyo índice de comercio intra-industrial correspondiente al comercio con los demás países centroamericanos es considerablemente mayor

³ Lamentablemente el estudio en que se basan los índices del Cuadro 7 no parecen incluir los datos de exportaciones de maquila, lo cual probablemente acercaría los índices de comercio intra-industrial de todos los países centroamericanos con Estados Unidos al nivel del índice de Costa Rica con Estados Unidos.

al del resto de países. Ello refleja la menor diversificación de la oferta exportable de Nicaragua y, en particular, el mayor peso de productos agropecuarios en las exportaciones al resto de la subregión.

- La creciente importancia de exportaciones intra-centroamericanas de productos agrícolas -

Para el conjunto de las exportaciones intra-centroamericanas las mayores proporciones correspondieron en 2002 a productos de las industrias químicas (19,6%), de las industrias de alimentos (19,4%) e industrias metálicas (10%). Esta estructura tiende a coincidir con la composición de las exportaciones intra-centroamericanas de Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica, con algunas diferencias que se reflejan en una mayor diversificación de El Salvador y un mayor peso relativo de determinados sectores en ciertos países (plásticos en Costa Rica, textiles en El Salvador). Nicaragua, como lo refleja su índice de comercio intra-industrial, ha presentado un patrón de especialización menos diversificado, reflejado en la gran importancia (40,1% del total de sus exportaciones intra-centroamericanas en 2002) del rubro de animales vivos, básicamente ganado.

Por otra parte, al comparar 1995 con 2002 se observa un creciente peso del rubro de productos alimenticios en las exportaciones intra-centroamericanas de todos los países, fenómeno especialmente notable en Honduras. Probablemente esté reflejando un patrón de especialización más centrado en los recursos y materias primas disponibles en cada país, a diferencia del patrón de especialización de industrialización de "toque final", con un alto contenido de insumos importados, que se dio entre las décadas de 1960 y 1980.

Lo anterior está vinculado a la creciente importancia del comercio agropecuario dentro del ámbito intra-centroamericano, que ya en 1995 representaba la cuarta parte de ese comercio, y pasó a representar una tercera parte en 2002. Esta tendencia de creciente importancia del comercio de productos agropecuarios dentro del comercio intra-centroamericano se ha dado en todos los países de la subregión, pero es especialmente pronunciada en el caso de Honduras y de Nicaragua, poniendo de relieve su menor grado de industrialización, especialmente del sector industrial orientado al mercado interno y centroamericano. Ello podría interpretarse como un reflejo del fin de la etapa de la integración centroamericana dirigida a promover la industrialización en la subregión. El mayor comercio agropecuario también refleja que el mercado centroamericano ya no estaría beneficiando preferentemente a las antiguas industrias surgidas al amparo del proceso de sustitución de importaciones sino que es crecientemente el destino del conjunto de la oferta exportable centroamericana. Ello también es evidencia de una creciente participación de pequeños productores en el comercio intra-centroamericano, dado que se trata en muchos casos de verduras frutas y ganado que no son producidos por las grandes empresas agrícolas tradicionalmente dedicadas a la exportación a los mercados de países desarrollados.

Ello contrasta con el caso contrario del comercio con Estados Unidos, que se caracteriza por el creciente peso de las exportaciones de maquila (prendas de vestir o componentes electrónicos) o de la Unión Europea, cuyas importaciones se concentran en materias primas. Pareciera que la existencia del mercado centroamericano como un destino de las exportaciones continúa facilitando las posibilidades de diversificar la oferta exportable de cada país -sin que ello se limite al sector industrial tradicional-, en mayor medida que el comercio con otras regiones, lo cual puede ser fundamental para las perspectivas del crecimiento económico de los países centroamericanos en el futuro.

CUADRO 8
EXPORTACIONES AGRICOLAS INTRA-CENTROAMERICANAS COMO PORCENTAJE
DEL TOTAL DE EXPORTACIONES PARA CADA PAIS Y CENTROAMERICA EN CONJUNTO
 (US\$ millones)

País	1995			2002		
	Exportaciones Agrícolas a CA	Exportaciones Totales a CA	%	Exportaciones Agrícolas a CA	Exportaciones Totales a CA	%
Guatemala	134,9	565,3	23,9	242,5	873,7	27,8
El Salvador	85,5	427,3	20,0	174,9	739,1	23,7
Honduras	19,7	117,9	16,7	103,4	240,5	43,0
Nicaragua	53,2	83	64,1	185	269,6	68,6
Costa Rica	94,1	349,3	26,9	215,1	686,4	31,3
Centroamérica	387,4	1.542,8	25,1	920,9	2.809,3	32,8

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la SIECA.

D. Las inversiones y la integración

La expansión de la inversión extranjera de origen centroamericano dentro de la subregión, y en otros países cercanos suministra más evidencia del creciente proceso de diversificación y consolidación de la producción de bienes y servicios con base centroamericana. Con el establecimiento del Mercado Común Centroamericano en 1960 aumentó significativamente el establecimiento de empresas transnacionales en la subregión, pero el desarrollo de empresas nacionales con un enfoque regional o con inversiones en los demás países fue lento inicialmente. En algunos casos se establecieron empresas centroamericanas con una visión regional desde que fueron creadas (casos de Sardimar de Costa Rica o de Adoc en El Salvador), pero fue sólo a partir de la década de 1980 que ampliaron significativamente su presencia productiva tanto en Centroamérica como en otros países, y con montos significativos de exportaciones intra y extrarregionales.⁴

En otros casos se ha tratado de empresas nacionales que gradualmente han extendido sus actividades a otros países de la región, primero con exportaciones y posteriormente con inversiones, y en muchos casos estimuladas por una creciente presencia de empresas extranjeras, también con mayores exportaciones e inversiones en la subregión como resultado del proceso de apertura experimentado desde mediados de la década de 1980. Ejemplos de ello se observan en textiles, productos farmacéuticos y línea blanca, y se estaría comenzando a observar en el sector de bebidas gaseosas y de la cerveza.

Ello se estaría agregando a empresas transnacionales que ya habrían consolidado su producción y distribución, incluyendo el caso de grandes empresas que han concentrado sus servicios administrativos para la atención de todo el hemisferio americano en Costa Rica. El sector agrícola, que en el pasado no fue uno de los sectores con mayor participación en el proceso centroamericano de integración, también ha experimentado un creciente proceso de internacionalización, siendo su

⁴ Un recuento y clasificación de diversos casos de inversión extranjera de origen centroamericano se encuentra en Aitkenhead [2003]. Esta sección se basa en la información proporcionada en este trabajo.

principal expresión la realización de inversiones de empresas guatemaltecas en la producción y refinación de azúcar en el resto de Centroamérica.

Finalmente, y congruente con las características nuevas de la inserción externa de Centroamérica, como se destacó previamente, ha sido especialmente notable la expansión regional de inversiones en servicios. Ello incluye el establecimiento de supermercados y tiendas del hogar en todos los países de la subregión por parte de empresas de Guatemala y, en menor grado, de El Salvador y Costa Rica, con una tendencia a conformar conglomerados de capital centroamericano. En el sector financiero también ha crecido la presencia regional y extrarregional de grupos financieros de origen nicaragüense, salvadoreño y guatemalteco, y existe una férrea competencia por los principales clientes corporativos de la subregión, a pesar de la existencia de legislaciones nacionales diferentes en este ámbito.

Por otra parte, en el sector del turismo se consolidó como una sola empresa una línea aérea originalmente de capital salvadoreño, que representó una fusión de las empresas nacionales existentes anteriormente, y que ha logrado extenderse para cubrir el continente americano en su conjunto. A ello se agrega la expansión de hoteles, centros comerciales y restaurantes, algunos de ellos con inversiones en otros países, y también se observa el desarrollo todavía incipiente pero creciente de servicios profesionales asociados a la asesoría de seguros, publicidad y servicios legales. Finalmente, y en otro plano, aunque vinculado a la exportación de servicios, existe una fuerte migración de población nicaragüense a Costa Rica, que constituye otra forma de interdependencia económica que da lugar a un fuerte flujo de remesas que se envían de Costa Rica a Nicaragua.

CAPITULO III. LOS CONDICIONANTES DE LA INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA

A. Los instrumentos vigentes de integración

Acceso a mercados

Para el año 2002 era muy pequeño el número de productos que no se beneficiaban del libre comercio intra-centroamericano. Como puede observarse en el Cuadro 9, únicamente estaban excluidos, para todos los países, el café sin tostar y el azúcar. A ello se agregaban las restricciones impuestas a las importaciones de café tostado y alcohol etílico por Costa Rica y Honduras, y a derivados del petróleo y a bebidas alcohólicas por Honduras.

Por otra parte, de acuerdo con información proporcionada por la SIECA también se ha reducido significativamente el número de medidas que impiden u obstaculizan el comercio, incluyendo la exigencia de normas técnicas o fitosanitarias especiales, cobros ilegales y acciones administrativas. Mediante un acuerdo de los Ministros de Economía de la subregión se decidió identificar estas medidas, con un seguimiento del tema por parte de la SIECA, y ello ha contribuido a que mediante negociaciones se hayan logrado reducir este tipo de medidas de aproximadamente 60 en 2000 a cerca de 35 en 2002, y luego a 13 a fines de 2003. Dada la dificultad de avanzar con la eliminación de estas medidas restantes, se ha contemplado que puedan ser objeto de consideración por parte del mecanismo de resolución de controversias establecido en 2003.

En todo caso, es evidente la limitada incidencia de obstáculos impuestos al comercio intra-centroamericano. El hecho que algunas de estas restricciones parecían ser más importantes como barreras al comercio de productos agrícolas posiblemente haya tenido alguna incidencia en el mayor peso de bienes agropecuarios dentro del comercio intra-centroamericano. Sin embargo, ha habido un número extremadamente limitado de productos excluidos o de medidas sujetas a controversias comerciales, con lo cual su efecto selectivo sobre el comercio intra-centroamericano ha sido casi insignificante.

CUADRO 9

Café tostado	Costa Rica con todos los países Honduras con todos los países
Derivados del petróleo	Honduras con todos los países
Alcohol etílico	Costa Rica con todos los países Honduras con Nicaragua, El Salvador y Costa Rica
Bebidas alcohólicas destiladas	Honduras con todos los países
Café sin tostar	Todos
Azúcar	Todos

Fuente: SIECA.

El Arancel Externo Común: Del mito a la realidad

Después de un proceso gradual de reducción de aranceles, impulsados a nivel nacional y subregional desde principios de la década de 1980, se constata que para 2001 el arancel promedio (ponderado de acuerdo con el peso de las importaciones) aplicado por cada país centroamericano a sus importaciones había alcanzado niveles bajos. El nivel más alto correspondía a Honduras con una tasa de protección arancelaria (ponderada) equivalente a un 8,7%, mientras que la más baja correspondía a Costa Rica, con una tasa del 4,2%. Los demás países se situaban en una posición intermedia cercana al 6%, que alcanzaba 6,2% en Nicaragua, 6,1% en El Salvador y 6% en Guatemala.⁵

Formalmente se ha avanzado en armonizar a nivel centroamericano los aranceles aplicados por cada país frente a terceros, de manera que se cuenta con aranceles comunes para la mayor parte de productos. Para 2002 solamente había 472 rubros arancelarios no armonizados, con más del 85% del total de rubros arancelarios existentes habiendo sido armonizados. De éstos, el 31% correspondía a productos agrícolas, 12% a metales y otro 12% a productos derivados del petróleo, 8% a medicamentos, y el resto incluía productos misceláneos.

Sin embargo, la existencia de tratados bilaterales de comercio, así como los compromisos (niveles máximos aplicables) arancelarios asumidos por cada país como parte de su ingreso al GATT/OMC, ha dado lugar a tasas arancelarias diferentes en relación a ciertos socios comerciales específicos. En particular, la suscripción de tratados de libre comercio bilaterales, iniciados con el acuerdo suscrito por Costa Rica y México en 1995, han dado lugar a otros compromisos en materia arancelaria, erosionando la dimensión común de la protección arancelaria que originalmente aseguraba el AEC. Por una parte, los países centroamericanos no tienen los mismos acuerdos bilaterales de comercio (véase el siguiente cuadro), destacándose el caso de Costa Rica, que negoció sus aranceles bilateralmente con México, Chile y Canadá. Los demás países de la región aún no habían terminado de negociar, para 2002, acuerdos con Chile y Canadá, aunque sí con México. Esto significa, en la práctica, que Costa Rica estaría aplicando el AEC a un número menor de países que el resto de países de la subregión.

Acuerdos vigentes	Vigente
Mercado Común Centroamericano: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	1960
Costa Rica	1963
Tratado de Libre Comercio México / Costa Rica	1995
Tratado de Libre Comercio México / Nicaragua	1998
Tratado de Libre Comercio México / Guatemala, El Salvador y Honduras	2001
Tratado de Libre Comercio Panamá / El Salvador	2002
Tratado de Libre Comercio Panamá / Honduras	2002
Tratado de Libre Comercio Republica Dominicana / Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica	2001 y 2002
Tratado de Libre Comercio Chile / El Salvador	2002
Tratado de Libre Comercio Chile / Costa Rica	2002
Tratado de Libre Comercio Canadá / Costa Rica	2002

⁵ Estos datos fueron suministrados por la SIECA.

Por otra parte, incluso cuando los países centroamericanos han realizado negociaciones conjuntas, como se hizo con la República Dominicana primero y, en 2003, con Estados Unidos, generalmente se ha llegado a acuerdos armonizados en lo que se refiere a normas pero con concesiones arancelarias negociadas bilateralmente, tomando en cuenta las peculiaridades y productos sensibles de cada país. Queda por evaluar el grado preciso de divergencias correspondientes a rubros que no están armonizados entre los países centroamericanos ante países con los cuales tienen tratados de libre comercio. El hecho de que existe una proporción creciente del comercio de los países centroamericanos con el resto del mundo que estaría regido por tratados de libre comercio, especialmente a la luz de la culminación de la negociación del TLC con Estados Unidos -que es el origen de aproximadamente el 40% de las importaciones totales de Centroamérica- sugiere que estas excepciones podrían ser incluso más importantes que los rubros no armonizados del AEC.

En síntesis, la reducción de la protección resultante del proceso gradual de disminución de las tasas correspondientes al AEC sería un indicador de una baja gradual del grado de preferencia otorgado al comercio intrarregional. A ello se estaría agregando, durante la década de 1990, una erosión adicional de esta preferencia como resultado de los acuerdos bilaterales de comercio sucritos por los países centroamericanos con terceros países. Lo anterior estaría contribuyendo a que ganaran más espacio, dentro de la demanda subregional, los bienes originados en países no centroamericanos en la medida que no se logra compensar esta reducción de la protección con mayor competitividad de la oferta subregional. En la medida en que ello ha estado acompañado por un mayor volumen de exportaciones, podría estar reflejando una mayor competitividad de la oferta exportable de la subregión.

La administración aduanera

En los últimos años ha habido un proceso de modernización de aduanas en Centroamérica, lo cual se refleja en mejores métodos para controlar mercancías y en una agilización de trámites y del flujo de comercio entre países. Aparte de estos progresos a nivel nacional o bilateral otros avances referentes a la administración aduanera se reflejaron en el diseño de proyectos de aduanas conjuntas que podían ser replicados posteriormente, y en el impulso del proyecto de un Manual Único de Procedimientos Aduaneros. Además, se ha ampliado el Código Arancelario Uniforme Centroamericano (CAUCA), y se ha avanzado con la ampliación y desarrollo de algunos regímenes de su reglamento (RECAUCA), la homologación de legislaciones nacionales que regulan regímenes aduaneros especiales, la circulación de medios de transporte de carga, la operación de tiendas libres, el tratamiento de equipaje y el ingreso y salida de turistas.

Actualmente se cuenta con cuatro modelos de administración aduanera, diseñados con el fin de ensayar diferentes formas en que se podría administrar el comercio de la subregión para avanzar gradualmente con el establecimiento de una unión aduanera en la que habría un libre comercio que se extendiera al conjunto de bienes consumidos -y no sólo producidos- en la subregión, con una convergencia en materia de protección arancelaria. Los modelos de aduanas que se han puesto en práctica son los siguientes: (i) Integrada; (ii) Yuxtapuesta; (iii) Trinacional; y (iv) Periférica.

La aduana integrada se refiere a compartir una sola oficina de trámites aduaneros por parte de dos países, que forman parte de un mismo territorio aduanero. La yuxtapuesta se refiere al mismo

caso anterior, pero donde se mantienen oficinas distintas en cada soberanía, conviniéndose en actividades coordinadas y aplicando procedimientos aduaneros complementarios mediante el uso de mecanismos de comunicación electrónica, preferentemente. En 2003 las principales aduanas entre Guatemala y El Salvador cuentan con un modelo ya sea integrado o yuxtapuesto de administración, lo cual le viene dando un impulso importante a la movilidad de bienes y personas, teniendo en cuenta que ambos países tienen un peso significativo dentro del proceso integrador.

Las aduanas trinacionales corresponden a servicios administrativos de tres países que convergen para el desarrollo de sus funciones en un edificio común donde ejecutan procedimientos uniformes, coordinados y continuos, para el despacho de las mercancías al ingreso o salida del territorio aduanero de las partes que lo integran. La aduana de Peñas Blancas, en la frontera de Nicaragua con Costa Rica, y en la que están presentes delegados de Honduras, El Salvador y Nicaragua, sería un ejemplo de este tipo de aduana.

Ninguna de los "modelos" de aduana anterior constituye el tipo de aduana que correspondería tener para contar con una unión aduanera, que permitiera una efectiva circulación libre de los bienes que se consumen dentro de Centroamérica. En cambio, el modelo periférico se refiere a servicios administrativos localizados en la periferia exterior del territorio aduanero común, y que aplica legislación y procedimientos aduaneros uniformes, quedando las mercancías, una vez despachadas, en libre circulación en el territorio aduanero común de los países que conforman la unión aduanera. Este tipo de aduana correspondería a lo que se requeriría, en términos más estrictos, para establecer una unión aduanera. Aún no existen aduanas que cumplan con estas funciones, aunque ya se han constituido lo que representa un principio de aduanas periféricas en varias aduanas de Guatemala, en las cuales se encuentran delegados de El Salvador o de Honduras que realizan un trabajo de monitoreo o pre-chequeo de las importaciones que tienen como destino El Salvador u Honduras.

Reglamentos sobre normas aplicables al comercio

La etapa más reciente de integración económica desde la década de 1990 generó gradualmente un conjunto de normas aplicables al comercio de bienes y servicios y a las inversiones intrarregionales. Estas normas tomaron la forma de los siguientes reglamentos, aprobados por los gobiernos centroamericanos:

- (i) Origen de las Mercancías;
- (ii) Medidas de Salvaguardia;
- (iii) Prácticas desleales de comercio;
- (iv) Régimen de tránsito aduanero internacional terrestre;
- (v) Medidas de normalización, metrología y procedimientos de autorización; y
- (vi) Medidas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios.

En general, estos reglamentos, aprobados por los ministros de Economía de los países centroamericanos, han contribuido a profundizar la consideración de las normas como condicionantes

del comercio intra-centroamericano. Estas normas se han convertido en un marco general para orientar la armonización de normas o su interpretación según criterios convenidos y, en general, no constituyen normas que sirvan para evaluar situaciones específicas. Un ejemplo de ello es el caso del reglamento sobre normas de origen, que no incluyen normas específicas aplicables al comercio de textiles. Sin embargo, se han constituido grupos centroamericanos de trabajo que han avanzado de manera gradual con la armonización de algunas normas técnicas tomando estos reglamentos como marco de referencia.

Infraestructura

Los estudios sobre grados de preparación (*readiness*) para enfrentar la globalización, permiten contar con un *benchmarking* de la subregión en esta materia. De acuerdo con la metodología recomendada por CEPAL a este respecto, las variables utilizadas para calcular la situación en materia de infraestructura son las siguientes:

- Número de líneas telefónicas por cada mil habitantes;
- Kilómetros de carretera pavimentada por millón de habitantes; y
- Consumo de energía eléctrica residencial (kw/hora) por habitante.

De acuerdo con los estudios elaborados al respecto,⁶ se observan avances importantes en materia de infraestructura, sobretodo si se compara con lo observado en otras áreas del grado de preparación. A este respecto, es importante señalar que la mayoría de los países emprendieron reformas económicas importantes en la década de los noventa, que significaron procesos de privatización y atracción de inversión extranjera, que permite suponer que ha dado lugar a una mejora de la asignación de recursos en áreas importantes de la infraestructura como son los casos de telecomunicaciones, concesionamiento de carreteras y de energía eléctrica.

En el campo de la infraestructura, sobre la base de un indicador óptimo de 100, la evolución de los indicadores para cada país centroamericano se presenta de la siguiente manera:

CUADRO 10

Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
1999	2001	1999	2001	1999	2001	1999	2001	1999	2001
80	93	20	60	20	40	20	40	40	27

Los anteriores indicadores permiten observar un avance importante, partiendo de una muy pobre situación en 1999, en El Salvador, Guatemala y Honduras. Costa Rica también mejoró mientras que los datos sobre Nicaragua sugieren más bien un deterioro de su infraestructura.

⁶ Conforme a los Informes de Desarrollo Humano elaborados en 1999 y 2000, y presentados en el Informe sobre el Estado de la Región (1999), cada uno de los países centroamericanos emprendió la elaboración de dichos estudios, lo cual pudo consolidarse y analizarse con más detenimiento regional, en el último informe mencionado.

Por otra parte, ha habido avances en relación al Plan Puebla-Panamá, lanzado en San Salvador en junio de 2001 por los presidentes de los países comprendidos dentro de la región mesoamericana. Dicho Plan se visualizó como un mecanismo de coordinación para la implementación de proyectos comunes, dentro de un marco institucional ágil y flexible. Además, de una manera más estratégica, el PPP se concibió como un foro de diferentes instancias para promover consenso en temas claves para la región.

Con ello en mente, se delinearon diversas iniciativas en áreas que coadyuvaran a la inserción de la región en el marco del mundo globalizado. Dichas áreas son las siguientes:

- Interconexión Energética;
- Integración del Transporte;
- Iniciativa de Telecomunicaciones;
- Facilitación del Intercambio Comercial y Aumento de la Competitividad;
- Desarrollo Humano;
- Desarrollo Sostenible;
- Prevención y Mitigación de Desastres Naturales; y
- Turismo.

El PPP tomó como punto de partida los acuerdos comerciales existentes, así como otros que están en proceso de negociación. A partir de dicha realidad se formuló una estrategia centrada en la necesidad de impulsar la infraestructura de los grandes proyectos regionales que necesita la región para hacerle frente a la globalización y para impulsar la competitividad de las economías regionales. Además, la agenda de cooperación mesoamericana incorpora el desarrollo humano, el desarrollo sostenible y la prevención y mitigación de los desastres naturales (<http://www.iadb.org/ppp>).

Una de las iniciativas más ambiciosas del PPP es la relativa al transporte, sobre la cual ha sido creada ya una institucionalidad regional básica, en donde los ejes temáticos están constituidos por las normativas y la coordinación de los ministerios del ramo para asegurar la continuidad de los dos corredores visualizados (Pacífico y Atlántico), así como los ramales y conexiones complementarias. A este respecto, se cuenta con financiamientos aprobados y en proceso de negociación, principalmente con el Banco Interamericano de Desarrollo. Las aprobaciones de las fases I y II de los diferentes tramos comprendidos en los corredores mencionados están previstas para los años 2004 y 2005.

Tan sólo en el área de carreteras, los costos estimados, de acuerdo a las diferentes agendas oficiales de trabajo del Plan Puebla-Panamá, son de US\$4.321 millones, contándose actualmente con un financiamiento asegurado de más del 60% de la inversión, con el corredor del Pacífico ya totalmente financiado. Una de las más novedosas tareas de la Iniciativa Mesoamericana de Transporte consiste no sólo en completar la financiación pendiente, sino atraer la inversión privada para la construcción de carreteras. Ello tiene además una importante interrelación con la modernización de puertos y aeropuertos, de los pasos fronterizos y lo concerniente a la normativa y acciones preventivas de

seguridad, con respecto al transporte de carga. El Plan Puebla-Panamá también está articulado con las iniciativas de facilitación comercial y el incremento de la competitividad, vinculándose y coordinándose a este respecto con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) y el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).

En relación a la Iniciativa Energética Mesoamericana, el Plan Puebla-Panamá recoge y busca potenciar los logros institucionales y de infraestructura del SIEPAC, principalmente a través del impulso a la interconexión eléctrica Guatemala-México y la creación de una institucionalidad regional que contaría con una institución reguladora regional, un ente operador regional y la empresa propietaria de la red.

En materia de turismo, se ha avanzado con el fortalecimiento de la seguridad aeroportuaria, el diseño del proyecto Mundo Maya y del proyecto turístico Ruta del Caribe. Los retos a este respecto, van en la línea del denominado etnoturismo, y de la certificación de la sostenibilidad turística.

Finalmente, en materia de desarrollo sostenible, los principales proyectos contemplados son los siguientes:

- Proyecto Trifinio, con una inversión prevista de US\$21,8 millones;
- Protección ambiental del Golfo de Fonseca, con una inversión contemplada de US\$16 millones;
- Protección ambiental del Golfo de Honduras, con una inversión contemplada de US\$19,1 millones;
- Proyecto de desarrollo sostenible de la cuenca binacional Sixaola, con una inversión contemplada de US\$9 millones; y
- Proyecto de la cuenca del Río San Juan, que aún no cuenta con un estimado global de gastos.

Hasta el momento, los logros en materia de desarrollo sostenible se refieren a la firma del Memorando de Entendimiento de la iniciativa, y la firma del Memorando de entendimiento para Desarrollo Rural. En consecuencia, los retos futuros apuntan al impulso de los diferentes proyectos incluidos en la iniciativa. En el tema del Desarrollo Humano se cuenta con memorandos de entendimiento en materia de educación, salud y desarrollo humano, así como con un proyecto de prevención del VIH/SIDA en poblaciones móviles, y otro de prevención de enfermedades infecto-contagiosas.

La institucionalidad regional⁷

En términos formales, Centroamérica cuenta con un sistema institucional de integración que se reformó a partir del denominado Acuerdo de Esquipulas II, en 1987. Los componentes del mismo son los siguientes:

⁷ El presente trabajo está basado en el capítulo 4 de los Desafíos de la Acción Regional, publicado en el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá (2003).

- Parlamento Centroamericano (PARLACEN), creado en 1986, que cobró vigencia en 1991 cuando su primera asamblea plenaria se instaló plenamente;
- Sistema de Integración Centroamericana (SICA), creado en 1991, el cual se explicará más adelante;
- Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), suscrita en 1994, como respuesta a la orientación global del desarrollo tomando en cuenta la dimensión ambiental;
- Cumbres Presidenciales, que han venido constituyendo el motor impulsor a nivel político del proceso de integración, a pesar de que su operacionalización e implementación no ha estado acorde a la velocidad e intencionalidad de las resoluciones adoptadas; y
- Participación de nuevos países, incluyendo la de Panamá, Belice y República Dominicana en foros presidenciales u otras instancias como el Parlacen, y la presencia de otros países (además de México, Argentina, Taiwán y España) en el aporte de capital y toma de decisiones más importantes dentro del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Ha sido especialmente notable la actividad de las cumbres presidenciales. El siguiente cuadro muestra la variedad de temas cubiertos por las cumbres, y la diversidad de puntos que son encomendados a las instituciones de la integración, en forma conjunta con las instituciones de los estados centroamericanos:

CUADRO 11
CENTROAMERICA: CUMBRES DE PRESIDENTES Y TEMAS TRATADOS. 1998-2002 (a)

Cumbre (ciudad y fecha)	Temas tratados
Granada, Nicaragua (20 de junio de 2002)	Migración, unión aduanera centroamericana.
San Salvador, El Salvador (24 de marzo de 2002)	Gobernabilidad democrática, libre comercio con Estados Unidos, crisis argentina, atentados terroristas en Perú y Colombia.
Managua, Nicaragua (27 de febrero de 2002)	Enmiendas al Protocolo de Tegucigalpa, enmienda al Protocolo de Guatemala.
Copán, Honduras (27 de enero de 2002)	Relanzamiento de la integración, TLC con Estados Unidos, desarrollo económico ligado al Plan Puebla-Panamá.
Zamorano, Honduras (19 de septiembre de 2001)	Terrorismo, seguridad, apoyo a Estados Unidos por ataques del 11 de septiembre.
Ciudad de Guatemala, Guatemala (31 de agosto de 2001)	Alza en los precios del petróleo, Plan Puebla-Panamá, proceso de paz.
Pochomil, Nicaragua (30 de marzo de 2001)	Seguridad, paz, situación del golfo de Fonseca.
Ciudad de Guatemala, Guatemala (19 de octubre de 1999)	Desastres naturales, educación y cultura, mecanismo de consulta.
Tegucigalpa, Honduras (4 de febrero de 1999)	Estrategia con Estados Unidos para reconstrucción post Mitch.
Comalapa, El Salvador (9 de noviembre de 1998)	Huracán Mitch y reconstrucción.
San Salvador, El Salvador (4 de febrero de 1998)	Asuntos de la integración centroamericana y su reforma.

Nota: (a) Entre los acuerdos se incluyen: declaraciones, comunicados conjuntos, memorias, enmiendas y protocolos.

Fuente: SICA, 2002.

Como parte del Sistema de Integración Centroamericano, a cargo del cumplimiento de las responsabilidades de integración, se establecieron los siguientes órganos:

- Reunión de Presidentes -conocida como Cumbre-;
- Consejo de Ministros;
- Comité Ejecutivo y Secretaría General; y
- Secretarías Técnicas (agrupadas en tres subsistemas básicos: económico, ambiental y social).

Los tres subsistemas básicos están conformados por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), fundada en 1960; la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), fundada en 1989 y, finalmente, la Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA), fundada en 1995.

Tales subsistemas también agrupan un complejo aparato de órganos diversos, principalmente relacionados con ministerios, comisiones específicas y órganos que cubren un variado rango de actividades relacionadas con la infraestructura, política económica y temas sociales, tal es el caso del Consejo de Ministros de Salud Pública -COMISCA-, la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), el Consejo de Ministros de Transporte (COCATRAM), hasta antes como el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA), que agrupa a los bancos centrales de la región, y que tiene como objetivo más importante evitar que desequilibrios macroeconómicos obstaculicen el proceso de integración.

Los avances logrados por tales órganos han dependido de la dinámica de sus integrantes y de las propias presiones del entorno económico, así como de los mandatos solicitados por los presidentes centroamericanos. Las tres secretarías mencionadas han tenido su *momentum* en determinada época, aun cuando su desenvolvimiento ha estado aún bastante subordinado a las decisiones individuales de los organismos ejecutivos centroamericanos. Lo anterior se ejemplifica con casos concretos como el del papel de la SIECA en materia de negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales, constituyéndose más bien en un organismo de apoyo a los ministerios del área, y en un importante captador de cooperación técnica financiera regional.

En los casos de la SISCA y la CCAD, se observa en el período objeto de estudio que ambas organizaciones han perdido *momentum* y liderazgo en el área, constituyéndose más bien en instancias organizadoras de reuniones técnicas e impulsoras de proyectos de consultoría regional, más que en entes decisores con fuerza en materia de políticas de su competencia.

B. Las políticas económicas nacionales como determinantes de la interdependencia económica

El contexto de políticas macroeconómicas austeras en cada país centroamericano (véase la primera parte de este informe), con políticas monetarias restrictivas, ha evitado que excesos de la demanda agregada en alguno de los países se refleje en aumentos repentinos de las importaciones, incluyendo las de origen centroamericano, evitando así aumentos importantes de los déficit comerciales, aun cuando persisten brechas externas altas en algunos de los países de la subregión. En este marco,

el comercio intrarregional ha estado determinado básicamente por el crecimiento del ingreso y, en menor medida, por cambios en precios relativos dados por modificaciones de la política cambiaria, aparte de la cercanía geográfica y de la preferencia comercial que surge de los acuerdos de integración.

Existen numerosos estudios que en el pasado han demostrado cómo el comercio intrarregional depende de estos factores. Un primer determinante surge de la relación entre los tipos de cambio reales de los países. En Centroamérica el hecho que la mayor parte de bienes intercambiados corresponde a bienes industriales, con una alta elasticidad de la demanda en relación a su precio, significa que estas variaciones de precios relativos afectan de manera significativa al comercio. Así, de acuerdo con estimaciones de la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano para los últimos años, las variaciones de los tipos de cambio reales entre países centroamericanos explican una parte de las variaciones del comercio intra-centroamericano.⁸

Sin embargo, aunque las políticas nacionales en materia cambiaria han sido variadas en los últimos años, no han tenido un impacto diferencial tan importante. El Salvador implementó a partir de enero de 2001 la Ley de Integración Monetaria, que permitió la coexistencia del colón y el dólar, pero que en la práctica significó la dolarización completa de las transacciones y registros contables oficialmente en dólares estadounidenses. Costa Rica y Nicaragua han contado con un sistema de minidevaluaciones preanunciadas muy similar, y Guatemala ha tenido un sistema flexible con participación limitada en el mercado. En Honduras las divisas se han adjudicado públicamente en subasta dentro de una banda de más y menos 7% modificada por el Banco Central cada cinco subastas, considerando el diferencial de inflación interna y externa de sus principales socios comerciales, así como la evolución del tipo de cambio de esos países respecto del dólar.

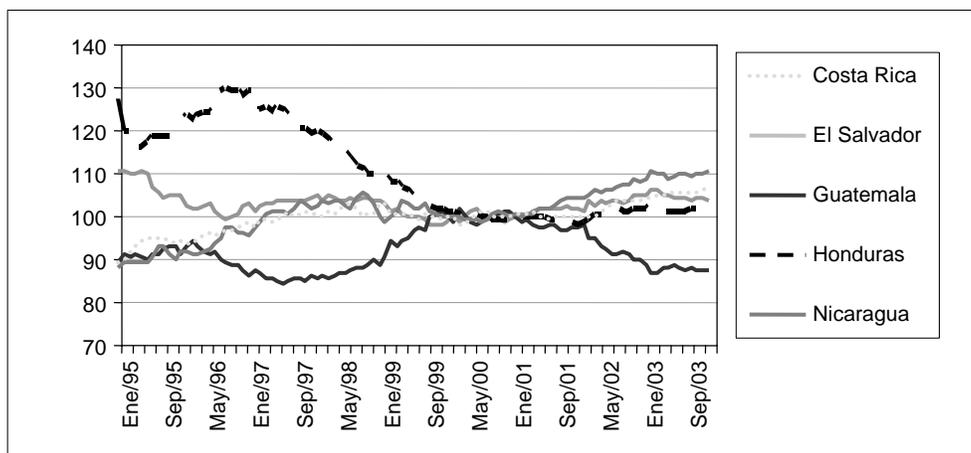
Como consecuencia de lo anterior Costa Rica ha tenido un proceso de leve tendencia a la depreciación real y Guatemala ha tenido un tipo de cambio real con tendencia a apreciarse, pero con un comportamiento cíclico, reflejo, en parte, de su sistema de flotación libre controlada. Honduras ha tenido un tipo de cambio real depreciado al principio y una tendencia a la estabilidad después de mayo de 1999 y Nicaragua un comportamiento con tendencia a la depreciación en el tiempo. En el caso de El Salvador el tipo de cambio ha estado fijo desde 1994 pero la inflación ha estado controlada siguiendo la inflación de los países desarrollados, lo que le ha permitido mantener un tipo de cambio real básicamente estacionario en los últimos años. Estas diferencias han tendido a favorecer en mayor medida las exportaciones de aquellos países con

⁸ Según la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, pruebas de asociación lineal permiten afirmar que las políticas de tipo de cambio no habrían entorpecido el volumen de comercio intrarregional, pues los signos de la relación lineal entre las variaciones del tipo de cambio y del comercio son positivos en todos los casos, es decir, a más devaluación más aumento del comercio, sin que esto deba considerarse suficiente explicación del dinamismo del intercambio comercial en los años bajo análisis. Los resultados de la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano se resumen así:

- (a) En Costa Rica la asociación lineal es significativa con un R^2 de 82%;
- (b) En El Salvador, por construcción, no hay asociación significativa entre tipo de cambio y exportaciones;
- (c) En Guatemala la asociación es significativa con un R^2 de 82%;
- (d) En Honduras es significativa con R^2 de 71%; y
- (e) Nicaragua tiene una relación significativa con R^2 de 90%.

mayor tendencia a la depreciación real de su moneda, aunque la ausencia de grandes diferencias ha significado que la incidencia de estas políticas tampoco ha sido tan importante.

GRÁFICO 4
CENTROAMERICA: ITCER DE LA REGION



Nota: ITCER: Índice del Tipo de Cambio Efectivo Real.

Fuente: Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano.

Las variaciones del ingreso, reflejadas en variaciones del PIB, así como la cercanía geográfica (medida por la distancia entre las capitales, por ejemplo) y la preferencia comercial (dada por el compromiso de concederle a los productos centroamericanos el libre comercio dentro de la subregión) tradicionalmente han sido determinantes adicionales del comercio intra-centroamericano.⁹ La evidencia más reciente confirma la importancia de estos factores pero también sugiere que la preferencia regional es un factor de cada vez menor incidencia, lo cual es congruente con el hecho de que se ha reducido la protección otorgada por el AEC y ha habido otros países (México, República Dominicana y, próximamente, Estados Unidos) a quienes se les ha dado un tratamiento equivalente de libre comercio al que se dan entre sí los países centroamericanos.

Lo anterior estaría indicando que el comercio intra-centroamericano y la interdependencia económica general de la subregión, reflejada en otros flujos de inversiones directas, de capital financiero y de mano de obra, depende cada vez menos de instrumentos de integración dirigidos a asegurar una preferencia por la vía de la protección del mercado subregional. Sugiere, también, la necesidad de concebir instrumentos alternativos de integración que puedan contribuir a elevar la competitividad internacional de la subregión centroamericana en su conjunto.

⁹ Los modelos de "gravidad" tienden a confirmar la importancia de estos factores en Centroamérica. Véase CEPAL [1995] y también CEFSa [2003].

CAPITULO IV. LAS DIMENSIONES POLITICAS, AMBIENTALES Y SOCIALES DE LA INTEGRACION

A. Las cumbres Presidenciales

Las cumbres presidenciales, como ya se indicó, ocupan un lugar de primer orden en materia de la jerarquía institucional de la toma de decisiones conjuntas en Centroamérica. Sin embargo, la diversidad de temas y compromisos contrasta con la concretización de los mismos, especialmente en relación a problemas tan variados como la vulnerabilidad de la región, la unión aduanera, el terrorismo y la seguridad regional, el Plan Puebla-Panamá y el libre comercio con Estados Unidos.

Entre 1991 y 2002 hubo un total de 31 cumbres presidenciales, como puede observarse en el cuadro siguiente.

CUADRO 12
NUMERO DE CUMBRES PRESIDENCIALES, PARTICIPANTES Y RESULTADOS
(1991-2002)

Año	Reuniones	Declaraciones	Instrumentos Jurídicos	Número de Estados participantes
1991	2	3	1	6 (1)
1992	2	11	4	6
1993	1	2	5	6
1994	4	10	4	8 (2)
1995	2	9	4	7
1996	1	3	4	7
1997	2	6	4	8
1998	4	4	1	8
1999	3	7	1	8
2000	2	2	0	9 (3)
2001	4	3	0	8
2002 (4)	4	8	2	8
Total	31	68	30	

Notas: (1) Incluye Panamá; (2) Incluye Belice, Panamá y República Dominicana; (3) Incluye México, dentro del Marco del Diálogo de Tuxtla; y (4) A julio de 2002.

Fuente: SICA, 2002.

Nótese la gran cantidad de declaraciones, así como los diferentes instrumentos jurídicos que deben ser ratificados en cada país e incorporarse a la normativa y regulaciones, en diferentes ámbitos de la vida económica, social y política. Con respecto a los temas tratados, el siguiente cuadro muestra un resumen clasificado de éstos y su pertenencia a cada una de las cumbres indicadas.

Sobresalen temas directamente vinculados a la coyuntura del entorno centroamericano, como lo son la gobernabilidad democrática, el terrorismo y la seguridad, los desastres naturales (tal es el

caso de lo referente al Huracán Mitch), así como la hambruna y la vulnerabilidad social, temas que alcanzaron notoriedad luego de la hambruna observada en poblaciones de regiones centroamericanas marginadas afectadas por shocks externos (desastres naturales y crisis del café) unidos a un proceso secular de degradación ambiental y de deterioro gradual de sus diferentes patrones productivos.

CUADRO 13
CUMBRES DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS Y TEMAS TRATADOS
(1998-2002)

Temas tratados	Cumbre (Ciudad y fecha)	Número de acuerdos (1)
Migración, Unión Aduanera Centroamericana	Granada, Nicaragua (20 junio 2002)	2
Gobernabilidad Democrática, Libre Comercio con EE.UU., crisis Argentina, atentados terroristas Perú, Colombia	San Salvador, El Salvador (24 marzo 2002)	4
Enmiendas al Protocolo de Tegucigalpa, enmienda al Protocolo de Guatemala	Managua, Nicaragua (27 febrero 2002)	3
Relanzamiento de la Integración, TLC con EE.UU., desarrollo económico ligado al Plan Puebla-Panamá	Copán, Honduras (27 enero 2002)	1
Terrorismo, seguridad, apoyo EE.UU. por ataques 11 septiembre	Zamorano, Honduras (19 septiembre 2001)	1
Alza precios petróleo, Plan Puebla-Panamá, proceso de paz	Ciudad de Guatemala, Guatemala (27 agosto 2001)	1 (Comunicado de prensa)
Seguridad, paz, situación Golfo de Fonseca	Pochomil, Nicaragua (30 marzo 2001)	1
Desastres Naturales, Educación y Cultura, Mecanismo de Consulta	Ciudad de Guatemala, Guatemala (19 octubre 1999)	4
Estrategia con EE.UU. para reconstrucción pos Mitch	Tegucigalpa, Honduras (4 febrero 1999)	1 (Ayuda memoria)
Huracán Mitch y reconstrucción	Comalapa, El Salvador (9 noviembre 1998)	1
Asuntos de la Integración Centroamérica y su reforma	San Salvador, El Salvador (4 febrero 1998)	1
Hambruna, vulnerabilidad social, política nutricional	San José, Costa Rica (diciembre 2002)	Diversos mandatos a la SISCA y a los ministros de agricultura

Nota: (1) Por acuerdos se incluyen las siguientes: Declaraciones, comunicados conjuntos, memorias, enmiendas y protocolos.
Fuente: SICA, 2002.

Los problemas de operacionalización y seguimiento de las declaraciones se derivan, entre otros factores, de la debilidad de la institucionalidad centroamericana. A este respecto, pareciera ser que

uno de los mayores obstáculos ha sido la dificultad de articular la jurisdicción y responsabilidades de los órganos regionales con decisiones individuales de los gobiernos centroamericanos. Este tema se ha reflejado en el papel de apoyo logístico e informativo de la SIECA en el plano de las negociaciones de libre comercio y multilaterales más importantes, especialmente claro en el caso de las negociaciones del TLC con Estados Unidos, sin que esta institución tuviera una participación directa en las decisiones más trascendentales. Ello ha ocasionado discontinuidades que han complicado la búsqueda de consensos básicos a nivel regional, y ha reforzado el peso de posiciones y políticas nacionales sin que se crearan espacios y oportunidades para evolucionar a procesos convergentes que dieran lugar a posiciones conjuntas.

En materia económica la agenda de las cumbres ha girado en torno a la unión aduanera, sobre la cual se dieron algunos avances en 2002, existiendo, sin embargo, incertidumbre sobre el cumplimiento del programa trazado hacia el mediano plazo, en virtud de la evidente prioridad de las negociaciones de libre comercio con Estados Unidos. Los presidentes aprobaron un plan de acción en marzo de 2001, que contempló avanzar en materia de normativa comercial (solución de diferencias, tratado centroamericano de servicios e inversiones), armonización arancelaria y libre comercio, así como negociaciones comerciales diversas (ALCA, Estados Unidos, OMC), facilitación de comercio y unión aduanera. En la práctica, aunque no necesariamente en las declaraciones presidenciales, el tema de las negociaciones del TLC con Estados Unidos absorbió en 2003 energías, tiempo y capital político en detrimento de la unión aduanera.

Las últimas declaraciones presidenciales involucran las preocupaciones por el tema social, especialmente la Cumbre de San José (diciembre 2002), que versó sobre la hambruna, la vulnerabilidad social y la necesidad de contar con una nueva política nutricional. En esta Cumbre se aprobó el denominado "Marco estratégico para enfrentar la inseguridad alimentaria y nutricional asociada a las condiciones de sequía y cambio climático", elaborado por el Consejo de Integración Social -CISCA- que relanzó sus actividades luego de varios años de bajo perfil.

El mismo año los Presidentes aprobaron un Plan de Acción de Turismo, que ha ordenado a los diferentes órganos responsables de cada país la elaboración de un listado de proyectos concretos, que logren empalmar actividades que ligen el potencial turístico y el interés cultural por la subregión. Se aprobó además un Plan de Acción Agropecuario para hacer frente a los cambios climáticos, tema este último que venían trabajando individualmente los países con el objetivo de plantear agendas de trabajo en referencia al denominado Protocolo de Kyoto. El Plan de Acción indicado fue elaborado por el Consejo Agropecuario Centroamericano.

Otros temas vinculados con el mediano y largo plazo se refieren a la aprobación de una agenda regional que contiene siete áreas prioritarias, que son las siguientes:

- Conglomerados regionales y competitividad;
- Políticas comerciales y negociaciones internacionales;
- Sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos;
- Gestión de innovación tecnológica;
- Gestión ambiental agropecuaria;

- Reducción de vulnerabilidad; y
- Desarrollo rural.

B. Propuestas y acciones en el ámbito de lo social

En relación con el denominado Subsistema de Integración Social (SISCA), el mismo cuenta desde el año 1997 con un Tratado de Integración Social. Sin embargo, la Secretaría Técnica encargada de operacionalizarlo ha tenido dificultades en consolidarse. El sistema de integración social tuvo un primer esfuerzo de institucionalización en el segundo lustro de los años noventa, a partir de la aprobación del Tratado mencionado. Adicionalmente, se comenzaron a institucionalizar reuniones técnicas y de ministros, a cargo de la coordinación de los gabinetes sociales regionales, así como de las diversas reuniones y compromisos adquiridos por las primeras damas de la región.

En los últimos años, a partir de las cumbres indicadas, y con la proliferación de iniciativas en materia de grupos consultivos, reuniones sectoriales de ministros y el Plan Puebla-Panamá, el subsistema social adquirió nuevos compromisos, tal es el caso del relacionado con la seguridad alimentaria y nutricional. En materia de temáticas sociales, se observa en las últimas cumbres una preocupación renovada por compensar los efectos de los ajustes económicos observados a partir de la liberalización de las economías y, últimamente, por los efectos que en el futuro serán ocasionados en diferentes localidades y sectores como producto del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

En esta línea estratégica, la denominada declaración de San José aborda los temas de las nuevas responsabilidades del SISCA, en base a los siguientes lineamientos:

- Se retoman las estrategias de desarrollo sostenible, focalizándolas en las áreas de cultura y turismo;
- Se efectúan consideraciones sobre los impactos de las recesiones económicas, los fenómenos económicos, comerciales y vulnerabilidad climática. La preocupación aquí se manifiesta en la pérdida de fuentes de empleo y sobre la calidad de vida de los centroamericanos;
- Se considera a la cultura como un eje transversal en el Sistema de Integración Centroamericana;
- Se asocian turismo y cultura, bajo la noción de sostenibilidad y protección de las manifestaciones culturales;
- Se asume el compromiso de cumplir los principios y protección de las manifestaciones culturales;
- Se asume el compromiso de cumplir los principios vinculados con la Convención de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño y sus marcos legales, programas y servicios;
- Se instruye a las autoridades competentes para formular una estrategia de promoción de la región como multidesestino turístico y cultural, mediante la sistematización e integración de un Corredor Turístico y Cultural Centroamericano, que incluya circuitos, rutas y cartografías turísticas y culturales;

- Se instruye a las entidades encargadas del tema de la niñez y la adolescencia de la región, a partir de la Convención de los Derechos del Niño, de implementar la propuesta de las Naciones Unidas formulada en la Cumbre de la Niñez y la Agenda Iberoamericana suscrita en Bávaro, República Dominicana; y
- Se instruye adoptar el Marco Estratégico para enfrentar la situación de inseguridad alimentaria y nutricional asociada a las condiciones de sequía y cambio climático, elaborado por el Consejo de Integración Social (CIS). Dicho marco incluye el Plan de Acción Agropecuario para hacerle frente a los cambios climáticos, elaborado por el Consejo Agropecuario de Centroamérica (CAC).

Adicionalmente a los compromisos adquiridos por los países para cumplir con las metas establecidas en la Cumbre del Milenio, la institucionalidad de la integración social (SICA, 2001) estableció un conjunto de metas relativas al desarrollo social en la subregión. Algunas de dichas metas coinciden con las de la Cumbre del Milenio, aunque su cumplimiento ha sido establecido para el año 2010 y no para 2015. A este respecto las metas más importantes son las siguientes:

- Reducir la pobreza extrema en un 50%;
- Disminuir el analfabetismo al 10% y aumentar las tasas de escolaridad primaria al 95% y de secundaria al 75%;
- Alcanzar cobertura del 100% en servicios básicos de salud;
- Reducir la mortalidad infantil y materna debajo de 50% de las cifras registradas en el año 2000;
- Mantener erradicada la poliomielitis y erradicar el sarampión;
- Cobertura rural de 100% en los servicios de agua segura y saneamiento básico;
- Cubrir con la construcción anual de vivienda social el crecimiento vegetativo de la demanda;
- Contar con planes de ordenamiento territorial y regularización de tenencia en los 100 municipios más poblados de la región;
- Hacer posible que el 100% de las familias tenga capacidad de adquirir alimentos saludables, seguros y a precios razonables;
- Fortificar los alimentos con vitamina A, yodo, flúor y hierro; y
- Cumplir con las convenciones internacionales sobre género, infancia, empleo, población, migrantes y pueblos indígenas.

C. El medio ambiente y la integración

Con el advenimiento de la paz en Centroamérica los presidentes centroamericanos acordaron en 1994 la denominada Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). La misma resulta ser un

esfuerzo ambicioso de desarrollo económico y social que, a la luz de las metas señaladas, ha mostrado resultados bastante modestos. La ALIDES comprende una serie de compromisos en materia de inversión social y empleo, y a la vez una serie de compromisos en materia ambiental, incluyendo el aprovechamiento racional de fuentes renovables de energía, el apoyo a la investigación y el desarrollo de tecnologías limpias, el impulso a la calidad ambiental de los productos de exportación y la utilización de procesos de producción sostenible.

Los objetivos ambientales de la ALIDES, que se han venido incorporando lentamente en las agendas ambientales de cada uno de los países, son los siguientes:

- Armonizar y modernizar los parámetros ambientales, la legislación y las instituciones nacionales encargadas;
- Reducir los niveles de contaminación de aire, agua y suelo que afectan la calidad de vida;
- Salvar, conocer y usar la biodiversidad de la región, promoviendo entre otras cosas el desarrollo de corredores biológicos y áreas protegidas, centros de biodiversidad y jardines biológicos;
- Fortalecer la capacidad de regulación, supervisión y aplicación de normas ambientales, así como la tipificación de los delitos ambientales;
- Promover la toma de conciencia y la participación de la sociedad mediante la incorporación de los aspectos ambientales en los sistemas educativos formales y no formales;
- Disminuir consistentemente el ritmo de deforestación y, al mismo tiempo, promover la reforestación y la actividad forestal productiva a nivel subregional;
- Manejar adecuadamente las cuencas hidrográficas para garantizar los diversos usos de los recursos hídricos en calidad y cantidad;
- Fomentar la discusión subregional de políticas comunes sobre nuevos productos ambientalmente compatibles, sellos verdes y estudios de impacto ambiental; y
- Fomentar proyectos de desarrollo sostenible en zonas fronterizas.

A partir de la ALIDES, los ministros de medio ambiente han realizado una serie de reuniones, siendo los avances más importantes la institucionalización de las decisiones de los ministerios indicados y un inicio modesto de armonización de políticas y de sistemas de gestión ambiental. Además, se ha trabajado, con el apoyo de organismos internacionales como ONUDI y PNUMA, en coordinar esfuerzos conjuntos con cámaras empresariales para difundir el conocimiento de tecnologías limpias. La Secretaría centroamericana responsabilizada para el efecto (CCAD), ha trabajado en el fortalecimiento de comités técnicos y se han promovido proyectos como el corredor biológico centroamericano, el sistema arrecifal mesoamericano y el manejo del Golfo de Fonseca.

Como consecuencia del inicio de acciones de diseño del Plan Puebla-Panamá ha aumentado la actividad del CCAD, en virtud de que los ministros de ambiente han solicitado el diseño de términos de referencia para los estudios de impacto ambiental, que regirán la formulación e implementación de proyectos a nivel regional, impulsados por el citado plan. También se han impulsado, con el

apoyo financiero del BCIE y del BID, proyectos de manejo ambiental de cuencas hidrográficas compartidas en municipios fronterizos.

Al igual que en lo referente a la inversión social, la interacción entre políticas económicas y sociales y ambientales pasa necesariamente por un notable esfuerzo desde el lado fiscal que no se ha dado con la coherencia ni prioridad necesarias. La ALIDES contempla un Fondo Centroamericano de Ambiente y Desarrollo pero el subsistema ambiental no ha avanzado en el establecimiento de dicho fondo, persistiendo aún dudas sobre su funcionamiento ante la ausencia de aportes de contrapartida.

CAPITULO V. LA NEGOCIACION DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS

A. Antecedentes: Hacia una plena reciprocidad

En 1964 la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que se institucionalizó como un foro de alto nivel con su correspondiente secretaría, reconoció la necesidad de que los países en desarrollo se beneficiaran de un tratamiento "especial y diferenciado" tomando en cuenta las asimetrías de las relaciones económicas internacionales. Este tratamiento fue incorporado en el GATT -antecedente de la Organización Mundial de Comercio- en el artículo XXXVI de la Parte IV, donde se reconocía que cuando participaran en negociaciones comerciales, los países en desarrollo no debían tener la obligación de hacer concesiones comerciales a los países desarrollados. Una manifestación concreta de este principio fue el Sistema Generalizado de Preferencias, mediante el cual países desarrollados dieron concesiones arancelarias a los países en desarrollo sin exigir, a cambio, concesiones de éstos.

Como resultado de este acuerdo Estados Unidos otorgó a los países centroamericanos, de manera unilateral, concesiones arancelarias que formaron parte de su Sistema Generalizado de Preferencias. Este tenía una cobertura limitada de productos pero restringía sus exigencias de elegibilidad principalmente a que los productos centroamericanos cumplieran con ciertas normas de origen. Sin embargo, ante el reconocimiento de la importancia geoestratégica de Centroamérica y el Caribe, el gobierno de Estados Unidos aprobó en 1983 la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (*Caribbean Basin Economic Recovery Act* - CBERA). Esta iniciativa incluía no sólo una gama más amplia de productos sujetos a preferencias sino también incentivos para las inversiones estadounidenses en la región. De manera paralela, además, se estableció un régimen especial para facilitar el comercio recíproco de comercio en textiles y maquila en general. Este conjunto de arreglos se consolidó en 2001, con la aprobación de una iniciativa más amplia (*Caribbean Basin Trade Partnership Act* - CBTP), que le daba mayor seguridad.

Sin embargo, de manera paralela con la ampliación de concesiones que significaron el CBERA y el CBTP se fueron ampliando las condiciones de elegibilidad para beneficiarse de estas concesiones o facilidades, que de manera indirecta constituían crecientes exigencias de reciprocidad. Entre las condiciones se incluyó, en particular, cumplir con ciertas normas sobre la expropiación de propiedades de Estados Unidos, cumplir con normas laborales, de propiedad intelectual y de compras estatales, y combatir el narcotráfico. Esta tendencia se fortaleció con la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), mediante el cual el gobierno de México constituyó un precedente al ser un país en desarrollo que aceptaba negociar en condiciones de estricta reciprocidad con otros países desarrollados.

Este fue el marco en el cual se iniciaron los primeros contactos, en 1997 y por iniciativa de los Presidentes centroamericanos, para negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Aceptada la idea de una plena reciprocidad, el Poder Ejecutivo de Estados Unidos logró que se aprobara la Autoridad de Promoción Comercial, mediante la cual el Congreso norteamericano se comprometió a votar a favor o en contra, sin ninguna enmienda, de la legislación necesaria para que entraran en vigencia aquellos tratados de libre comercio -como el propuesto para Centroamérica- que fueran negociados por el Ejecutivo.

B. Objetivos del TLC

Para el Poder Ejecutivo de Estados Unidos los objetivos de contar con un TLC entre ese país y Centroamérica serían tres: promover las exportaciones de Estados Unidos, apoyar la democracia y el proceso de reformas económicas en Centroamérica, y estimular avances en relación a la suscripción de un Acuerdo para el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).¹⁰ Ello se enmarca dentro de un marco de política exterior hacia el hemisferio occidental caracterizado por compromisos para contribuir a la consolidación democrática, fomentar la economía de mercado, combatir el terrorismo y asegurar el crecimiento y la estabilidad económica, social y política de todos los países del hemisferio. En el caso de Centroamérica, se buscaría en particular eliminar algunas barreras específicas que obstaculizan exportaciones o inversiones estadounidenses, promover el respeto a normas laborales y al estado de derecho, y constituir un precedente para la negociación del ALCA, especialmente en agricultura y propiedad intelectual.

De acuerdo con la Declaración de la Cumbre Presidencial de San José en 2002, los gobiernos centroamericanos visualizarían el TLC como una oportunidad para poder exportar y atraer inversiones, al tiempo que sirviera para consolidar la democracia y fortalecer el Estado de Derecho.¹¹ En la orientación de la posición centroamericana predomina el objetivo de promover el crecimiento mediante la construcción de economías abiertas, con libre comercio y el aumento de la competencia, asegurando un mejor acceso al mercado estadounidense en condiciones de estabilidad, normas claras y ausencia de medidas discrecionales.

C. La negociación del TLC

Las negociaciones sobre el TLC entre Centroamérica y Estados Unidos se iniciaron en enero de 2003 y concluyeron con un acuerdo entre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y Estados Unidos en diciembre de ese año, mientras que Costa Rica llegó a un acuerdo el 25 de enero de 2004, después de un retiro temporal de las negociaciones debido a la existencia de algunas diferencias sobre las cuales se llegó a un acuerdo semanas después. Hubo nueve rondas de negociaciones que se llevaron a cabo en cada capital centroamericana y en ciudades de Estados Unidos, además de tres reuniones extraordinarias para discutir algunos temas previos a algunas de las rondas de negociación más complejas o sensibles. En marzo de 2004 la República Dominicana se adhirió al CAFTA (*Central America Free Trade Agreement*), que ya contenía una cláusula de adhesión permitiéndole a ese país sumarse a este TLC.

Los países centroamericanos acordaron establecer seis mesas o instancias de negociación, que incluyeron acceso a mercados, servicios e inversión, compras del sector público y propiedad intelectual, medio ambiente y el tema laboral, y solución de controversias y asuntos institucionales. Como parte de estas instancias también se creó un comité de Cooperación para la Creación de Capacidades en materia comercial.

¹⁰ Véase "President Announces Step to Expand Trade and Create Jobs", comentarios del Presidente del *World Affairs Council, Organization of American States*, 16 de enero, 2002; y cartas de Robert B. Zoellick al Congreso (22 de agosto de 2002) y el Senado (1 noviembre de 2002).

¹¹ Véase la Resolución Presidencial sobre el TLC Centroamérica-Estados Unidos de América, Alajuela, Costa Rica, 26 de septiembre de 2002, así como la Declaración de San José, de los presidentes centroamericanos de diciembre de 2002.

En las negociaciones participaron representantes de los gobiernos, con una participación de otras organizaciones sociales o empresariales presentes en el llamado "cuarto de al lado", que permitía cierto intercambio de información así como alguna asesoría o cabildeo. Sin embargo, y aun cuando hubo procesos de consulta con diversas organizaciones cuya intensidad y cobertura varió según el país de que se trataba, hubo un manejo relativamente restringido de los temas de negociación, y los textos sólo se dieron a conocer al público cuando había culminado la negociación. Los temas más sensibles fueron los que se refirieron a los temas textil, agropecuario y laboral, además de los servicios de telecomunicaciones y seguros en el caso específico de la negociación de Costa Rica con Estados Unidos.

D. El contenido del TLC

El TLC negociado por los países centroamericanos con Estados Unidos es muy similar a los tratados de libre comercio recientemente suscritos por ese país con Chile, Singapur y México. Como puede verse en el cuadro siguiente, la cobertura de temas y la estructura de capítulos es muy parecida, aunque existen algunas excepciones y diferencias. En particular, el CAFTA no incluye capítulos como el de Entrada Temporal de Personas de Negocios y el de Políticas de monopolio, competencia y empresas del Estado. Luego, hay tres temas más desarrollados o nuevos.

En primer lugar, el capítulo que aparece más desarrollado que en los otros TLC es el de Derechos de Propiedad Intelectual, que exige la adhesión a una serie de convenios internacionales sobre esta materia además de incluir, en algunos casos, plazos más cortos de cumplimiento que para otros países, como Chile. En el tema de patentes se acordó extender el plazo de protección cuando se atrase su registro más de cinco años. Ello significa que la protección de patentes puede extenderse por más de 20 años, como lo establece el Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC. En el caso de los derechos de autor se acepta un plazo de protección de 70 años, mientras que en el caso de plantas sólo se propone favorecer, sin que tenga un carácter obligatorio, otorgar patentes.

En segundo término, se destaca la promoción de la agilidad en los procesos aduanales así como una alusión muy clara al impulso de la transparencia y eliminación del soborno y la corrupción en el comercio internacional y la inversión, incluyendo en el capítulo de Transparencia una sección sobre el tema de corrupción similar al incluido en el TLC con Singapur. Finalmente, se reconoce la necesidad de realizar esfuerzos para consolidar la integración centroamericana, con cláusulas orientadas a no entorpecer el avance de ese proceso de integración.

Más específicamente, el CAFTA hace un reconocimiento explícito de las diferencias en el nivel de desarrollo y en el tamaño de las economías centroamericanas respecto a Estados Unidos, que se reflejó principalmente en plazos más largos para reducir y eliminar aranceles o para cumplir con otras obligaciones. Se acordó realizar la desgravación arancelaria con ocho canastas. La primera sería de eliminación inmediata de aranceles y la de mayor duración tendría un plazo de hasta 20 años, mayor que los plazos máximos pactados con Chile (12 años), México (15 años) y Singapur (10 años).

Las canastas de desgravación son aplicables a cada país de acuerdo con sus particularidades de desarrollo y con diferencias entre sectores. En el caso de los bienes industriales, los plazos máximos

de desgravación convenidos por los países centroamericanos son de diez años, y se consolidaron y ampliaron los beneficios de acceso al mercado de Estados Unidos adquiridos mediante la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. En el caso de los textiles se acordaron reglas de origen más detalladas -en un anexo especial- que las de otros acuerdos como el TLC negociado con Chile, con procedimientos similares a los propuestos por Estados Unidos en otros acuerdos. Se toman como originarios, de manera limitada, los insumos importados de los países integrantes del TLCAN, lo cual amplía las opciones algo más allá de Estados Unidos, aunque siempre con un costo potencial de desviación del comercio, mientras que la posibilidad de obtener insumos de los beneficiarios del Acta de Crecimiento y Oportunidad del África y de los países andinos parecería, por el momento, tener una importancia más simbólica que real.

Para los bienes agrícolas el plazo máximo es de veinte años. Adicionalmente, se incluyen ciertos bienes, principalmente agrícolas, bajo el esquema de cuotas, mientras que quedó excluida de la desgravación el maíz blanco (de consumo humano) en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y la papa y la cebolla en el caso de Costa Rica. Estados Unidos excluyó, a su vez, el azúcar de la desgravación arancelaria, aunque con cuotas libres de aranceles, y con el establecimiento de un mecanismo para la administración de existencias por parte de Estados Unidos en este caso.

También se estableció una Salvaguardia Agrícola Especial que cualquier país podrá aplicar al rebasarse determinado volumen de importación, lo cual podría ser pertinente para productos sensibles como carnes de bovino, cerdo y pollo, arroz, productos lácteos y aceites. Además, se establecieron dos tipos de Salvaguardia, una bilateral, con un anexo especial en el cual se explica -a diferencia de otros TLC firmados por Estados Unidos- con cierto detalle cómo debe administrarse, y otra multilateral (contemplada en el marco de la OMC) que pueden aplicarse en los primeros años de vigencia del tratado para prevenir situaciones de daño grave a ciertas ramas productivas.

En compras del sector público se incluyeron las compras de gobiernos centrales y subcentrales, con un énfasis especial en los principios de apertura y, sobre todo, de transparencia y combate a la corrupción, con un apartado especial sobre la necesidad de combatir el soborno y la corrupción, que diferencia a este TLC de otros firmados previamente. Llama la atención que se le nieguen los beneficios del CAFTA a países que no tengan relaciones diplomáticas con alguna de las partes, lo cual parece estar dirigido a que inversiones procedentes de Cuba no puedan aprovechar las oportunidades que pudiera ofrecerles este acuerdo. Entre los pocos sectores en los que no existen compromisos de apertura en materia de inversión extranjera están la pesca, el transporte y los combustibles.

También se incluye una parte sobre inversión que no se diferencia en mucho de otros acuerdos como el TLCAN o el TLC con Chile. En el caso de los servicios aparecen diferencias importantes en el caso de Costa Rica, con una apertura gradual a la competencia de sus servicios de seguros (los no obligatorios así como algunos obligatorios) y de algunos servicios de telecomunicaciones, incluyendo la aprobación de una ley de modernización del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

En relación a los temas laboral y ambiental los compromisos asumidos se restringen a la aplicación de la legislación nacional en cada caso. Como en el caso del TLC con Chile se acordó aplicar una multa, a ser pagada por los gobiernos, en casos en que no se cumpliera con este compromiso, así como las posibles sanciones comerciales ante incumplimiento reiterado.

Finalmente, y al igual que otros acuerdos de libre comercio impulsados por Estados Unidos, no se creó ninguna secretaría técnica u organismo permanente responsable del monitoreo o seguimiento del TLC. Solamente se convino establecer diferentes instancias para favorecer la cooperación o el seguimiento en los temas referidos a los campos laboral, medio ambiente, aduanas y solución de controversias, y se acordó crear una Comisión de Revisión Agrícola y un Comité de Comercio Agropecuario con el fin de revisar el funcionamiento del TLC y de favorecer la cooperación entre las partes. También se estableció un Comité de Cooperación para la Creación de Capacidades Comerciales relacionadas con el comercio.

Además de la importancia que este conjunto de compromisos tiene para la relación entre los países de Centroamérica y la República Dominicana con Estados Unidos, también existiría la posibilidad de que eventualmente se aplicaran a las relaciones entre el conjunto de países centroamericanos y de la República Dominicana. Se trata de un tema complejo debido a distintas razones. Por un lado, existe el argumento a favor de hacerlo tomando en cuenta que el grado de formalización de estas disciplinas, y el grado en que se aplicarían, serían mayores que lo que ocurre actualmente al tener como uno de los socios a Estados Unidos, que se percibe como más exigente en estas materias. Por otro lado, se argumenta que existen áreas en que los compromisos centroamericanos actuales son mayores que aquellos asumidos con Estados Unidos, como lo que se refiere al número de productos sujetos a restricciones comerciales, y que existen procedimientos convenidos con Estados Unidos que de aplicarse al comercio intra-centroamericano podrían reducir el grado de liberalización comercial ya alcanzado dentro de la subregión. También se plantea el hecho que el Tratado de Libre Comercio es el resultado de una negociación que toma en cuenta prioridades de Estados Unidos y de Centroamérica, y no sólo de los países centroamericanos y de la República Dominicana.

CUADRO 14
CAPITULOS DE TLC FIRMADOS POR ESTADOS UNIDOS

Capítulo	CAFTA	TLCAN	Chile	Singapur
Objetivos del tratado y Definiciones Generales.	I, II	I, II	I, II	I
Trato nacional y acceso a mercados: incluye las medidas y secuencia de cómo será realizada la apertura del comercio de bienes en el tratado (los plazos de desgravación de canastas de productos se incluyen en anexos en estos capítulos).	III	III	III	II
Reglas de Origen: contempla especificaciones de porcentajes de materias primas que pueden ser utilizados en la producción de un bien para que sea considerado nacional y parte del tratado. También contiene mecanismos para la administración de dichas reglas.	IV	IV	IV	III
Procedimientos aduaneros: define mecanismos para la agilización, normalización, transparencia y automatización de los procesos aduaneros, así como mecanismos de cooperación.	V	V	V	IV
Energía y petroquímica: en el caso de México fue considerado como un sector sensible, por lo que se desarrolló un capítulo aparte.		VI		
Sector Agropecuario: caso similar que el sector anteriormente mencionado.		VII		
Medidas sanitarias y fitosanitarias: contempla la administración de la normativa en temas de salud de los bienes agropecuarios y de consumo humano, prevé la creación de instancias de coordinación, certificación y cooperación.	VI	VII	VI	
Vestuario y textiles: sector sensible en el caso de Singapur, por eso fue desarrollado con mayor grado de detalle y especificidad.				V
Obstáculos técnicos al comercio: aplicación de reglamentación sobre exigencia de pruebas, requisitos de etiquetado, disposiciones sobre embalaje, reglas sobre comercialización, certificaciones, preceptos en materia de seguridad, etc.	VII		VII	VI
Medidas de emergencia (salvaguardas): contempla medidas que pueden aplicarse para ciertos productos ante el alza repentina en las importaciones de un producto, para evitar la quiebra de una industria mediante medidas de protección a dicho sector.	VIII	VIII	VIII	VII
Medidas relativas a la normalización: capítulo orientado hacia la normalización en los tres países miembros del TLCAN.		IX		
Compras del Sector Público: establecer el acceso a ser oferente en las licitaciones promovidas por el sector público.	IX	X	IX	XIII
Inversión: reglas para reducir o eliminar barreras a la inversión extranjera y trato a los inversionistas equiparable a los nacionales.	X	XI	X	XV
Comercio Transfronterizo de servicios: fija las reglas sobre el comercio de servicios.	XI	XII	XI	VIII
Telecomunicaciones: establece acuerdos sobre el tratamiento a este sector.	XIII	XIII	XIII	IX
Servicios Financieros: mecanismos de liberalización de servicios financieros, transparencia, consulta entre superintendencias de Bancos.	XII	XIV	XII	X
Políticas de monopolio, competencia y empresas del Estado: establece la obligación de mantener o adoptar medidas que prohíban prácticas contrarias a la libre competencia, y mecanismos de cooperación en esta materia.		XV	XVI	XII
Entrada temporal de personas de negocios: permite a las personas ingresar a hacer negocios, de tal forma de hacer efectivas las inversiones, comercio de bienes y servicios; así como facilidades en los trámites respectivos.		XVI	XIV	XI
Comercio electrónico: facilitar el intercambio de bienes y servicios a través de Internet, no aplicar aranceles ni prácticas discriminatorias.	XIV		XV	XIV
Propiedad Intelectual: contempla un extenso capítulo sobre los derechos de propiedad intelectual - incluyendo disposiciones sobre marcas de fábrica o de comercio, nombres de dominio en Internet, indicaciones geográficas, derechos de autor y derechos conexos, protección de señales satelitales portadoras de programas codificados, patentes, etc.	XV	XVII	XVII	XVI
Trabajo: cumplimiento de su propia legislación laboral, respecto de las normas laborales fundamentales que se definen en el texto y que son: la libertad sindical, negociación colectiva, trabajo forzoso, trabajo infantil, y condiciones de trabajo aceptables relativos a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional. Plantea el cumplimiento y ratificación de convenios de la OIT.	XVI	(*)	XVIII	XVI
Ambiente: mecanismos para preservar el medio ambiente y no debilitar la legislación como un medio para atraer inversión extranjera.	XVII (*)	(*)	XIX	XVII
Transparencia: cada país se obliga a publicar sus normas legales y resoluciones administrativas de aplicación general, notificar al otro país cualquier medida que pueda afectar sustancialmente sus intereses o el tratado y responder las preguntas del otro país.	XVIII		XX	XVIII
Administración del Tratado: define la institucionalidad de administración del tratado.	XIX		XXI	XIX
Publicación, notificación y administración de leyes.		XVIII		
Revisión y solución de controversias (<i>antidumping</i> y cuotas compensatorias).	VIII	XIX	VIII	
Solución de Controversias: busca resolver de una manera efectiva, fluida, imparcial y conforme a Derecho, aquellos conflictos que afectan la relación comercial en lo concerniente a las disciplinas negociadas.	XX	XX	XXII	XIX
Excepciones y disposiciones finales.	XXI			
Anexos: incluidos en diversos capítulos, en ellos se incluyen los temas sensibles de la negociación del tratado.				

Nota: (*) Se negociaron Acuerdos de Cooperación en esta materia.

CAPITULO VI. HACIA UNA AGENDA DE INTEGRACION E INSERCIÓN EXTERNA

A. Profundizar la preferencia centroamericana

Frente a la erosión de la preferencia para los productos de origen centroamericano intercambiados dentro de la subregión, y ante la posibilidad de que un proceso de creación de comercio conduzca a que el comercio intra-centroamericano sea sustituido por importaciones procedentes de socios extrarregionales -como México y Estados Unidos- con los cuales se hayan suscrito tratados de libre comercio, surge la posibilidad de evitar una mayor erosión con medidas no proteccionistas que aumenten la eficiencia de la oferta de bienes y servicios centroamericanos mediante la reducción los costos de transacción dentro de la subregión.

Dentro de un plazo menor está la aplicación del conjunto de normas armonizadas, reflejadas en la serie de reglamentos que actualmente se aplican al comercio intra-centroamericano, que podrían contribuir a una mayor transparencia y fluidez de este comercio. Queda por determinar la eficacia y eficiencia de estos reglamentos, que ahora tienen mayor posibilidad de ser respetadas en la medida en que existe y se aplique un mecanismo formal de solución de controversias acordado por los cinco gobiernos de la subregión en 2003. En la práctica, este mecanismo podría ser un importante medio para reducir los costos de transacción dentro de la subregión, al disminuir la incertidumbre y resultar en costos menores que los que se derivan de litigios internacionales.

Cabría determinar con precisión, y llegar a acuerdos sobre ello, como ya se ha comenzado a hacer, sobre el grado en que es necesario armonizar a nivel centroamericano otras normas técnicas o si, alternativamente, resulta mejor adoptar normas internacionales. Existen áreas del TLC como en el caso de obstáculos técnicos al comercio o las medidas sanitarias y fitosanitarias, por ejemplo, en que se adoptan los derechos y obligaciones de los acuerdos de la OMC. En el caso de otros procedimientos, como el registro de empresas, parecería más fácil homologar los requisitos de cada país centroamericano.

Otras medidas para reducir los costos de transacción dentro de la subregión tienen que ver con la infraestructura, donde cabría tomar en cuenta proyectos contemplados por el Plan Puebla-Panamá. Luego, a nivel nacional, pueden concebirse una serie de acciones adicionales, especialmente en el ámbito de las instituciones y del desarrollo económico local, como se destaca más adelante.

B. Compatibilizar la Unión Aduanera Centroamericana con el TLC

Parte del debate sobre el tema de normas tiene que ver con la posibilidad de que los países centroamericanos apliquen entre sí las normas ya convenidas con Estados Unidos como parte del TLC. Como se indicó, ello podría tener la ventaja de constituir un conjunto de normas en que la presión para cumplirlas sería mayor, suponiendo que el gobierno de Estados Unidos estaría dispuesto a hacerlo. Pero podría tener la desventaja de formalizar en exceso procedimientos de intercambio comercial que no justifican este tipo de acuerdos, o que podrían incluso ampliar la gama de instrumentos que se utilizara con propósitos proteccionistas, como el uso de derechos compensatorios o *antidumping* o la aplicación de las normas de origen convenidas con Estados Unidos, especialmente en textiles, al comercio intra-centroamericano.

Ya se han señalado algunas de las dificultades que surgen de querer contar con un Arancel Externo Común simultáneamente con una serie de TLC bilaterales que incluyen concesiones arancelarias diferentes. Para determinar con exactitud la magnitud de este problema convendría evaluar el grado en que se diferencian las concesiones arancelarias en cada TLC, tomando en cuenta que en muchos casos habrá un tratamiento común en la medida que las concesiones eliminan los aranceles aplicables. Si las divergencias fueran importantes quizás sería más realista plantear un mercado único, centroamericano, con una creciente simplificación y armonización de normas, acompañado de un progresivo desmantelamiento de restricciones aduaneras.

Dados los problemas de triangulación que pueden surgir como consecuencia de tasas arancelarias diferenciadas según el origen de las importaciones -como consecuencia de TLC diferenciados- surge como una posible solución la creación de aduanas "periféricas" comunes, como ha planteado la SIECA y en relación a lo cual ya existe alguna experiencia, aunque muy limitada. Como parte de este proceso cabría avanzar, mientras tanto, con la modernización de las aduanas existentes, creando un mayor número de aduanas "integradas" o "yuxtapuestas" como medio para reducir sus costos al tiempo que se fortalece la capacidad de otras agencias recaudadoras en cada país.¹² Posteriormente, correspondería definir el mecanismo requerido para distribuir entre los países centroamericanos los eventuales ingresos derivados de los aranceles captados por las aduanas "periféricas".

¹² Un tema importante, al que ha llamado la atención la CEPAL, se refiere a que las aduanas también recaudan impuestos internos que otras agencias recaudadoras tendrían menor capacidad de fiscalizar. Al eliminar las aduanas existiría, entonces, el peligro de que esta recaudación de impuestos internos se redujera si no se hubiera avanzado previamente con un fortalecimiento de las otras agencias recaudadoras internas.

BIBLIOGRAFIA

- AITKENHEAD, R. "Tendencias y características de las estrategias empresariales, en el contexto del proceso de integración económica centroamericana", IDC, documento preparado para la CEPAL. Guatemala. 2003.
- BIRDSALL, N. Y M. SZÉKELY. "Bootsraps, not Band-Aids: Poverty, Equity and social Policy", en P. Kuczynski y J. Williamson, *After the Washington Consensus, Restarting Growth and Reform in Latin America*, IIE. Washington, D.C. 2003.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. *El Regionalismo Abierto en América Central. Los desafíos de profundizar y ampliar la integración*. México. 1995.
- _____. *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2003*, Cuadro A-12. Santiago de Chile. Diciembre, 2003a.
- _____. *Istmo Centroamericano: competitividad e integración regional, 2001-2003*, LC/MEX/L.576. México. 10 de octubre, 2003b.
- CONSEJEROS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS SA - CEFSA. "Principales efectos macroeconómicos para Centroamérica de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América", estudio preparado para la CEPAL. Abril, 2003.
- MELLOR, J. *CAFTA, Agriculture and Poverty Reduction in Guatemala. Opportunities, Problems and Policies*. Guatemala. 2003.
- MONGE, R. "El comercio de bienes y servicios entre los países centroamericanos en el contexto de apertura externa", trabajo preparado para la CEPAL, Cuadro 20. Mayo, 2003.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNUD. *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, Capítulo 2. San José. 2003a.
- _____. "Una Agenda para el Desarrollo Humano de Guatemala", *Informe Nacional de Desarrollo Humano*, Capítulo 1. Guatemala. 2003b.
- RODRIK, D. *After Neoliberalism, What?*. Harvard University. Agosto, 2002.
- SISTEMA DE NACIONES UNIDAS - SNU. *Informe Nacional de Desarrollo Humano de Guatemala*, pp. 153-158. SNU. 2003.
- TOCK, R. *The Plan Puebla-Panamá: Assessing New Initiatives of Development for the Mesoamerican Region*, Humphrey Institute of Public Affairs. Diciembre, 2002.

VÁSQUEZ BARQUERO, A. "Desarrollo Endógeno", traducción del artículo *Endogenous Development. Networking, innovation, institutions and cities*. Routedledge, Universidad Autónoma de Madrid. 2002.

WINTERS, A. "Trade Policies for Poverty Alleviation", en *World Bank, Trade Policy Reform in Context*. 2002.