



INFORME CENTROAMERICANO:

Un modelo de integración en evolución

Alejandro Ramos Martínez
Álvaro Sarmiento

RESUMEN EJECUTIVO

Para acceder al informe completo:
<https://publications.iadb.org/es/informe-centroamericano-un-modelo-de-integracion-en-evolucion>

AUTORES:

Alejandro Ramos Martínez y Álvaro Sarmiento

COORDINADORES:

Ricardo Rozemberg y Kathia Michalczewsky

Se agradecen los insumos brindados por la Secretaria de Integración Económica Centroamericana (SIECA) gracias las gestiones de su Secretario General, Sr. Melvin Redondo. Asimismo, el Sr. Eduardo Espinoza Valverde, Director del Centro de Estudios para la Integración Económica (CEIE), prestó un insustituible apoyo para la preparación de este informe generando valiosos insumos provistos por el propio CEIE, la Dirección Jurídica (DJ) y la Dirección de Integración Económica y Facilitación del Comercio (DIEFC) de la SIECA. Sin embargo, la información aquí brindada no representa, bajo ningún aspecto, cifras, estimaciones, evaluaciones, disposiciones jurídicas o institucionales con carácter oficial de la SIECA.

Se agradecen los comentarios y contribuciones para este estudio de Pablo García y Mauricio Mesquita Moreira.

La información incluida en este informe recoge principalmente los datos más recientes de las respectivas fuentes al 30 de junio de 2020. Para algunas variables de coyuntura y reportes institucionales se utilizaron datos disponibles al 15 de octubre de 2020.

Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Introducción



En 2020, la integración centroamericana cumple 60 años¹. De manera estilizada, el extenso intervalo puede dividirse en dos grandes periodos. Durante el primero, entre 1960-93, el proceso se adecuó al esquema del “regionalismo clásico”. En el segundo, de 1993 hasta la actualidad, se adoptó un modelo de “regionalismo abierto”². En el periodo reciente pueden distinguirse a su vez dos etapas, una con énfasis en la construcción normativa, que llega hasta 2007, y otra, posterior, con iniciativas orientadas a superar barreras institucionales, logísticas y de infraestructura a la integración.

El **Tratado General de Integración Económica Centroamericana** (TGI) suscripto en 1960 y modelado según las ideas predominantes en la segunda postguerra fue funcional en el contexto de la economía mundial de los años 60s y 70s. En 1993, los Estados Parte suscribieron el **Protocolo de Guatemala** (PG) que adaptó el TGI a un contexto de mayor apertura económica global. El PG precisa una secuencia cinco estadios de la integración económica a perfeccionar: la zona de libre comercio para los bienes originarios; el arancel externo común, la coordinación y armonización de las relaciones comerciales externas; la Unión Aduanera, con libre circulación de las mercancías independientemente de su origen y servicio aduanero común; la libre movilidad de factores productivos; y la integración monetaria y financiera.

Al mismo tiempo, de manera significativa, se definió la integración como “gradual, complementaria y flexible”. Los principios de gradualidad y flexibilidad diferencian al PG del TGI, basado en una idea más rígida de la Unión Aduanera. El énfasis en la flexibilidad tuvo repercusiones concretas en la arquitectura interna y externa de la integración. En el plano interno, el PG reconoce que en el itinerario previsto los miembros pueden progresar con la celeridad que acuerden. En el plano externo, abrió la posibilidad a que los Estados Parte puedan “negociar unilateralmente acuerdos con terceros países”, siempre que sigan normas comunes que no perjudiquen el comercio intrarregional³.

La flexibilidad ha sido aprovechada en ambas direcciones: mediante el impulso de procesos más profundos (entre Guatemala y Honduras), y mediante la suscripción de acuerdos extrarregionales con formatos que varían desde una sólida coordinación entre los Estados-Parte (con la UE), hasta iniciativas nacionales (por ejemplo, el TLC Costa Rica-China). La contraparte de la flexibilidad ha sido una mayor complejidad respecto al modelo clásico de Unión Aduanera. La convivencia de políticas comerciales diversas, con preferencias arancelarias y normas de origen distintas, implica el necesario mantenimiento de fronteras intrarregionales. Los esfuerzos para reducir los emergentes costos de circulación se reflejan en la importancia de la facilitación del comercio en la agenda interna en los últimos años.

El PG abrió un prolífico periodo de generación o actualización de normativa derivada que ha estructurado jurídicamente la zona de libre comercio⁴. Con esos avances normativos, en 2007 los Estados Parte suscribieron el **Convenio Marco de la Unión Aduanera Centroamericana**, con tres pilares genéricos que derivan del mencionado itinerario del PG:

- Promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del comercio.
- Modernización y convergencia normativa.
- Desarrollo institucional.

De hecho, el Convenio Marco aborda las complejidades del modelo abierto de Unión Aduanera del PG tales como la necesidad de la fortalecer cooperación aduanera y de armonizar las normas entre los acuerdos

¹ Los socios fundadores de este proceso son Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; en 2013, Panamá se sumó plenamente al esquema. La integración centroamericana está institucionalmente encuadrada en el Subsistema de Integración Económica del SICA, acuerdo surgido del Protocolo de Tegucigalpa (1991) a la Carta de ODECA de 1951.

² CEPAL (1994), Fuentes (1994) y BID (2002).

³ Protocolo de Guatemala, arts. 1.b, 6, 52 y 12.

⁴ Por ejemplo, los Reglamentos de Origen (2006); Tránsito Aduanero Internacional (2001); Prácticas Desleales (2007); Salvaguardias (2007); Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios (2011); Normalización, Metrología y Procedimientos de Autorización (1999). En 2002 se suscribió un Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios y en 2003 se aprobó un Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales.

extrarregionales. Esta iniciativa, sin embargo, sufrió una pausa importante cuando la crisis financiera internacional de 2008-09 abrió un periodo de inestabilidad e incertidumbre global.

Una señal de normalización se dio en 2013, cuando Panamá puso en vigor el **Protocolo de Incorporación** a la integración centroamericana. Este paso consolidó su gradual ingreso a la zona de libre comercio ya acordado en el TLC Centroamérica-Panamá de 2002 y delineó sus compromisos en materia normativa y de adhesión a la institucionalidad regional.

Las cuestiones planteadas por el Convenio Marco fueron vigorosamente retomadas en 2015 en la **Hoja de Ruta para Avanzar en la Unión Aduanera, 2015-2024**, principal documento estratégico-operativo de la integración centroamericana actualmente. La Hoja enuncia 17 acciones que especifican los tres pilares genéricos mencionados y plantea un horizonte decenal y revisiones bi-anuales. En estrecha conexión con la Hoja, ese mismo año se acordó una **Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad** (ECFC).

En línea con el enfoque de velocidades variables de integración, también en 2015, Guatemala y Honduras suscribieron el **Marco General de los Trabajos para el Establecimiento de la Unión Aduanera y el Protocolo Habilitante para el Proceso de Integración Profunda hacia el Libre Tránsito de Mercancías y Personas**. Estos instrumentos también derivan del Convenio Marco de 2007 y apuntan a acelerar la integración aduanera y a desarrollar mecanismos de movilidad del factor trabajo entre esos socios.

Abordando las barreras de infraestructura para una integración más densa del istmo, en 2017 se aprobó la Política **Marco Regional de Movilidad y Logística Centroamericana**. El instrumento busca superar de manera regional deficiencias logísticas y de conexión física que gravitan sobre la competitividad. Sobre esta base, en 2019 se presentó el cronograma del **Plan Maestro de Movilidad y Logística de Centroamérica 2035**, potencial dinamizador de la inversión en el difícil contexto derivado de la disrupción global provocada por la pandemia del COVID-19.

La institucionalidad del PG conforma el Subsistema de Integración Económica del SICA⁵ cuyo órgano rector, el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), cuenta con una PPT que rota semestralmente. COMIECO es asistido por el Comité Consultivo de la Integración Económica (CCIE), el Comité Ejecutivo de la Integración Económica (CEIE) y por la Reunión de Viceministros. A nivel técnico, un órgano clave es la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). El esquema funciona bajo el principio del consenso.

⁵ El SICA está integrado por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. El primero y el último no forman parte del Subsistema de Integración Económica.

La Agenda Interna



El perfeccionamiento de la zona de libre comercio de los bienes originarios y la armonización del Arancel Centroamericano de Importación (ACI) son los dos acuerdos básicos del PG. Además, desde 2015 las principales líneas del trabajo del Subsistema de Integración Económica del SICA se guían por la Hoja de Ruta para la Unión Aduanera, que se complementa con Estrategia de Facilitación Comercial (ECFC), la iniciativa de integración profunda entre Guatemala y Honduras y un Plan de Movilidad y Logística. Otras iniciativas relevantes que reflejan el grado de coordinación en la integración centroamericana son el Mercado Eléctrico Regional y las respuestas de la subregión al estallido de la pandemia del COVID-19.

LA ZONA DE LIBRE COMERCIO

En 2020, las barreras arancelarias entre los cinco fundadores (CA-5)⁶ son muy reducidas. El Anexo “A” del TGI lista los “régimenes especiales” para mercancías originarias exceptuadas del libre comercio. Las últimas modificaciones al Anexo “A” fueron realizadas en 2010 quedando formada por un régimen común y cinco bilaterales (Cuadro 1).

CUADRO 1 · CA-5: MERCANCÍAS EXCEPTUADAS DEL LIBRE COMERCIO – ANEXO “A”, 2020

	CRI	SLV	GTM	HND	NIC
CRI	X				
SLV	X	X			
GTM	X	X	X		
HND	X	X	X	X	
NIC	X	X	X	X	X

Símbolos	Canasta Común	1	Café sin tostar y azúcar de caña, refinada y sin refinar
	Canastas Bilaterales	2	Café tostado
		3	Café tostado y alcohol etílico
		4	Alcohol etílico, bebidas alcohólicas y derivados del petróleo

Fuente: Elaboración propia con datos de SIECA (2010).

El régimen común incluye solo dos productos, café sin tostar (que paga derechos de importación) y azúcar de caña (sujeto a controles de importación). En los régimenes bilaterales, destaca el cobro de derechos por Costa Rica al café tostado de los demás socios. Adicionalmente, el alcohol etílico tiene controles de importación entre Costa Rica y El Salvador, y entre El Salvador y Honduras. En esta última relación bilateral, la canasta restringida también incluye derivados de petróleo y bebidas alcohólicas, que deben pagar derechos.

La incorporación de Panamá al proceso de integración económica implica, naturalmente, su gradual ingreso en la zona de libre comercio. Entre 2010-19, el mercado panameño representó una proporción importante de las exportaciones intrarregionales de CA-5, cercana al 10%; en cambio, Panamá explicó poco más de 1% de las importaciones respectivas de CA-5. En este sentido, hay una asimetría en el vínculo comercial entre los fundadores y el nuevo socio.

⁶ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

La incorporación se ha llevado a cabo en tres etapas:

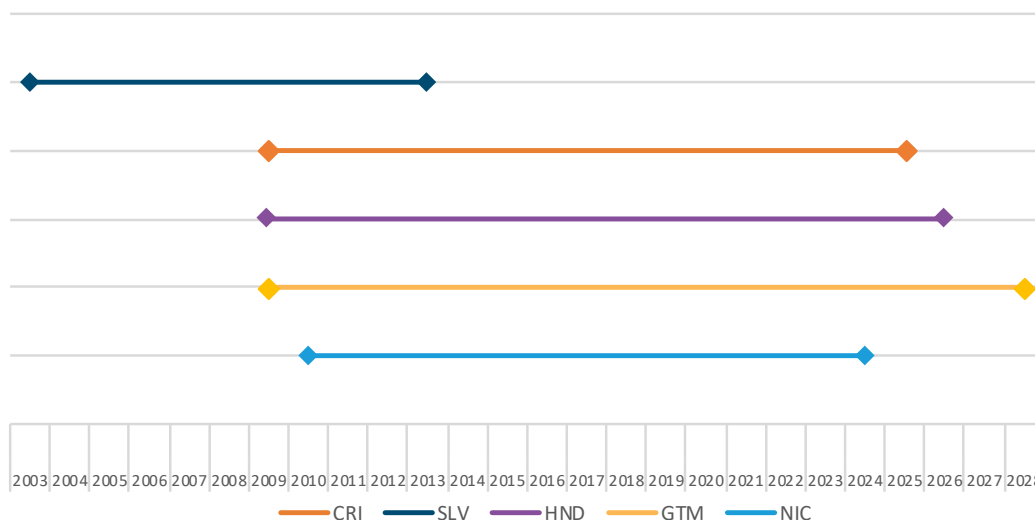
- En 1993, Panamá suscribió el PG, pero su efectividad quedó sujeta al establecimiento de términos, plazos, condiciones y modalidades de incorporación⁷.
- En 2002, el TLC Panamá-Centroamérica plasmó los calendarios bilaterales de desgravación de bienes, listas de excepciones y otros aspectos.
- En 2012, el Protocolo de Incorporación de Panamá (PINP), estableció sus compromisos normativos, de adhesión a la institucionalidad regional y consolidó los acuerdos contenidos en el TLC de 2002. La incorporación se efectivizó en 2013.

Los indicadores siguientes focalizan únicamente en la apertura del mercado panameño a CA-5. Los compromisos de Panamá distinguen cuatro grupos de productos:

- Bienes con libre comercio inmediato al entrar en vigor el TLC.
- Bienes con calendarios de desgravación establecidos en ese acuerdo⁸.
- Bienes sujetos a contingentes arancelarios, otorgados en el Protocolo de 2012⁹.
- Bienes excluidos del libre comercio¹⁰.

Los calendarios establecen horizontes desiguales de desgravación (entre 10 y 19 años) y se iniciaron en la mayoría de los casos en 2009 (Gráfico 1). El más corto es de El Salvador que prácticamente se había cumplido cuando se firmó el PINP. El más extenso es el de Guatemala, que concluirá en 2028.

GRÁFICO 1 · TLC PANAMÁ-CENTROAMÉRICA: HORIZONTES DE DESGRAVACIÓN, 2002



Nota: El año inicial de la desgravación es igual al de vigencia del TLC, salvo en CRI y NIC, que es al año posterior. El 1 de enero del año terminal se alcanza el libre comercio en la última categoría de desgravación negociada.

Fuente: Apéndice 1, basado en los Anexos 3.04 del TLC Panamá-Centroamérica.

⁷ El TLC y los respectivos Protocolos bilaterales entraron en vigencia sucesivamente: El Salvador: 2003; Costa Rica: 2008; Guatemala, Honduras y Nicaragua: 2009.

⁸ Los calendarios originales de desgravación se encuentran en el Anexo 3.04 de los respectivos Protocolos bilaterales del TLC; pasaron a formar parte del Anexo 4.2 del PINP.

⁹ Apéndice a los Anexos 4.2 y 4.3 del PINP.

¹⁰ Anexo 4.3 del PINP.

Como mecanismo adicional de acceso a su mercado, en el PINP Panamá otorgó contingentes arancelarios bilaterales, principalmente en bienes agropecuarios¹¹. Salvo un grupo restringido, los contingentes tienen cuotas fijas o crecimientos constantes, sin arribar al libre comercio. Las principales excepciones son los lácteos de Costa Rica, con libre comercio en 2020; la carne bovina y porcina y los lácteos de Guatemala (2018), y la carne bovina (2019) y las cebollas (2023) de Nicaragua.

En cuanto a los bienes exceptuados del libre comercio, se acordaron listas bilaterales, reiteradas en el PINP. La última reducción marginal de estas listas se produjo en 2018¹². Un indicador agregado del impacto de esas exclusiones se encuentra en el Cuadro 2.

CUADRO 2 · PROPORCIÓN DE BIENES EXCLUIDOS POR PANAMÁ DEL LIBRE COMERCIO POR CAPÍTULO SELECCIONADOS DEL SA, 2018 (EN PORCENTAJES)

PRODUCTOS	(%)
Total	11,1
Agropecuarios	12,4
02 Carne	52,1
04 Lácteos	61,7
10 Cereales	34,2
15 Grasas y Aceites	17,5
17 Azúcares y derivados	86,7
Otros	3,5
No Agropecuarios	10,8
50-63 Textiles y prendas	56,7
87 Vehículos	52,1
Otros	0,3

Nota: Promedio de líneas arancelarias excluidas por Panamá respecto al correspondiente total del SAC 2012, utilizado en el PINP.
Fuente: Apéndice 2, basado en SIECA (2012), Anexo 4.3 del PINP y CEIE (2018).

De acuerdo con esta estimación agregada, Panamá no incorporará al libre comercio a 11,1% del total del universo arancelario centroamericano. Esta cifra está sesgada por algunas manufacturas, en particular por textiles y vestuario, excluidos por Panamá del libre comercio con El Salvador y Honduras (capítulos 50 al 63 del SA). Sin este grupo, la proporción del total excluido se reduciría al 4,2%, y la de bienes no agropecuarios a solo 2,2%.

Los sesgos nacionales son menos pronunciados en bienes agropecuarios, destacándose proporciones relevantes excluidas del libre comercio en los sectores azucarero, lácteo, cárnico y de cereales. En conjunto, 12,4% de los productos agropecuarios fueron exceptuados del libre comercio por Panamá. Cabe notar que Costa Rica y Guatemala fueron poco afectados por las exclusiones en azúcar y sobre todo en lácteos.

¹¹ A Costa Rica: carne de cerdo, lácteos, aceite de palma, preparaciones de carne, productos de papel, algunas prendas; a El Salvador: leche; a Guatemala: carne de bovino, cerdo y pollo, leche y queso, aceites; a Honduras: carne de bovino y cerdo, leche y queso, aceite de palma, medias y calcetines, y a Nicaragua: carne de bovino y porcina; café instantáneo, salsas de tomate.

¹² CEIE (2018). Las incorporaciones bilaterales más relevantes fueron en el capítulo 15 (Grasas y Aceites) donde Panamá concedió libre comercio a Guatemala, Honduras y Nicaragua en todas las líneas arancelarias; y en el capítulo 87 (Vehículos) donde se agregaron bienes a Costa Rica y Guatemala. Las incorporaciones representaron cerca de 1% del total de bienes excluidos en el punto de partida.

EL ARANCEL CENTROAMERICANO DE IMPORTACIÓN (ACI)

El segundo compromiso básico del PG es la armonización del ACI, uno de los objetivos de la política comercial de la Unión Aduanera. Adicionalmente, todos los miembros deberían converger en el tratamiento arancelario preferencial y en otra normativa negociada con terceros, así como en los Regímenes Especiales de Comercio (REC) implementados nacionalmente. Los indicadores siguientes solo analizan algunas características del ACI¹³, vigente para CA-5¹⁴.

El Cuadro 3 muestra la estructura de los derechos arancelarios a la importación (DAI) del ACI, desagregada según grado de armonización y grandes tipos de productos¹⁵. El Apéndice 3 (ver documento completo) presenta el ACI abierto en los 97 capítulos del SA.

CUADRO 3 · ACI: ESTRUCTURA POR ESTADO DE ARMONIZACIÓN Y TIPO DE PRODUCTOS, 2019 (En unidades y porcentajes)

Productos	LÍNEAS ARANCELARIAS						DERECHOS ARANCELARIOS		
	ABS.			(%)			(%)		
	ARM.	NO ARM.	TOTAL	ARM.	NO ARM.	TOTAL	ARM.	NO ARM.	TOTAL
Total	6.761	455	7.216	93,7	6,3	100,0	5,5	14,3	6,0
Agropecuarios	1.112	185	1.297	85,7	14,3	100,0	9,8	25,4	12,0
No Agropecuarios	5.649	270	5.919	95,4	4,6	100,0	4,6	6,6	4,7

Nota: Los DAI de cada agregado son el promedio de los aranceles medios por capítulo del SA ponderados por la cantidad respectiva de líneas arancelarias (10 dígitos del SAC 2017). La media de los DAI no armonizados corresponde al promedio simple de los DAI nacionales.

Fuente: Apéndices 3 y 4 basados en SIECA (2019a).

El ACI está formado por 7.216 líneas arancelarias (10 dígitos del SAC 2017), de las cuales 93,7% tienen un arancel común. Para el restante 6,3% (455 líneas arancelarias), cada país aplica DAI distintos. Por tipo de productos, los agropecuarios tienen la mayor proporción de líneas no armonizadas (14,3%), mientras que en los no agropecuarios (mineros, energéticos, manufacturas), esa proporción es menor a 5%.

En 2019, el arancel promedio (de DAI armonizados y no armonizados) se situó en 6,0%¹⁶. Existe una diferencia relevante por tipo de producto ya que el arancel de los agropecuarios es 12,0%, el doble que el promedio, en tanto que el de los bienes no agropecuarios es 4,7%. Considerando el estado de armonización, puede verse que el arancel promedio del segmento no armonizado de productos agropecuarios (185 líneas) es

¹³ El ACI es uno de los componentes del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano (CRAAC), firmado en 1984. La nomenclatura del ACI, denominada Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), corresponde actualmente a la 6ª enmienda, basada en el SA de 2017. El ACI incluye los Derechos Arancelarios de Importación armonizados (Parte I) y no armonizados (Partes II y III). Los otros componentes del CRAAC son la Legislación Centroamericana sobre Valor Aduanero de las Mercancías y su Reglamento, y el Código Aduanero Centroamericano (CAUCA) y su Reglamento (RECAUCA).

¹⁴ En el PINP, Panamá se comprometió a adoptar progresivamente el SAC. Los Anexos 5.1 y 5.2 contienen, respectivamente, las excepciones a la aplicación de la nomenclatura y de los DAI. Las excepciones a los DAI armonizados (Anexo 5.2) representaban aproximadamente 63% de las líneas arancelarias del SAC 2012 (53% de los productos agropecuarios y 65% de los no agropecuarios). SIECA (2019b) reportó que en 2019 las excepciones a los DAI se habían reducido a cerca del 40% del universo arancelario. En 2018, Panamá publicó su arancel de importación con la nomenclatura del SAC, MEF (2018).

¹⁵ Corresponde a la más reciente actualización, SIECA (2019a). Productos agropecuarios: capítulos 1-24 del SA; Productos No Agropecuarios: capítulos 25-97 del SA.

¹⁶ En cada capítulo se ponderaron los DAI armonizados y no armonizados por las cantidades respectivas de líneas en cada condición. Los capítulos se agregaron (por tipos de productos y para el total) de acuerdo a su peso relativo en términos de líneas arancelarias.

25,4%, mientras que el del armonizado alcanza 9,8%, casi 4 puntos porcentuales por encima del arancel promedio del universo.

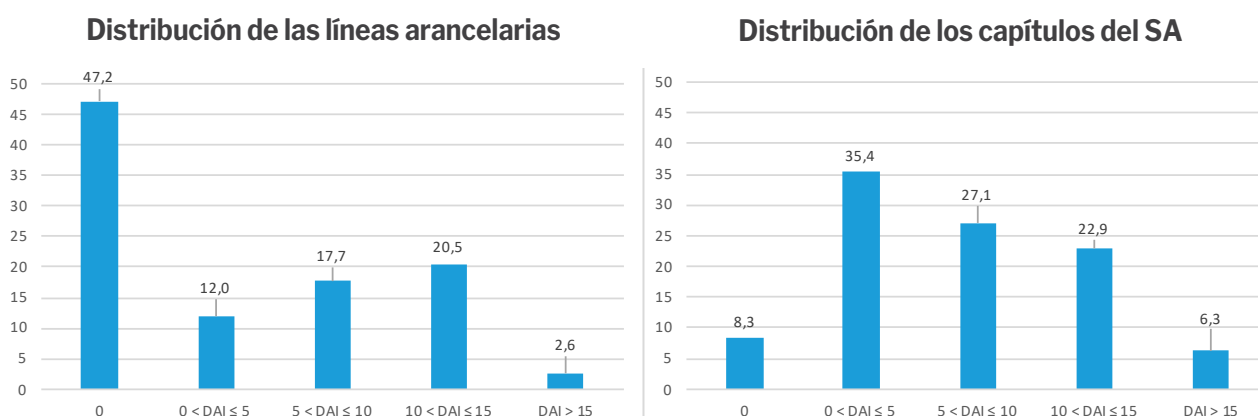
El ACI conforma la estructura de protección arancelaria no preferencial de CA-5. Por supuesto, el instrumento no refleja el grado efectivo de protección arancelaria del grupo. Ello se debe a dos motivos: (a) los países han negociado acuerdos preferenciales con socios extrarregionales los cuales, además, no están perfectamente armonizados; (b) los países implementan REC que suspenden derechos arancelarios (y otros impuestos) como incentivo a la inversión y las exportaciones.

El componente armonizado del ACI expresa que en la negociación entre los Estados Parte respecto a la protección arancelaria frente a terceros se alcanzó un equilibrio mientras que el componente no armonizado expresa la persistencia de intereses nacionales no conciliados.

La comparación entre el ACI y el promedio de los aranceles NMF aplicados por los países y reportados a la OMC muestra una sustancial similitud: 5,7% para el Total (ACI, 6,0%); 10,8% para Productos Agropecuarios (ACI, 12,0%), y 4,9% para Productos no Agropecuarios (ACI, 4,7%). Esto indica que, en efecto, el ACI es la referencia común de los países para fijar los niveles de protección *no preferencial* frente a terceros.

Por otra parte, la comparación con otras economías de AL muestra que el arancel medio del ACI está muy próximo al promedio de los aranceles NMF de Alianza del Pacífico (AP), y es cerca de la mitad del correspondiente al MERCOSUR (MSR). Sin embargo, en los rubros agropecuarios el ACI supera tanto a la media de la AP (9,3%) como a la del MSR (10,2%). En cambio, en bienes no agropecuarios, el nivel de protección es prácticamente el mismo que el de AP. Cabe observar que, en el caso de los productos no agropecuarios, el bajo nivel relativo de ese segmento implicaría que instrumentos que otorgan preferencias (ya sean TLC o REC) generarán márgenes de preferencia pequeños en gran parte de los rubros. La estructura del ACI por rangos de arancel muestra que casi la mitad (47,2%) de las líneas no pagan DAI (Gráfico 2).

GRÁFICO 2 · ACI: ESTRUCTURA POR RANGOS DE ARANCEL, SEGÚN LÍNEAS Y CAPÍTULO
ARANCELARIOS, 2019 (En porcentajes)



Nota: Las líneas no armonizadas corresponden al promedio respectivo para CA-5.

Fuente: Elaboración propia con datos de SIECA (2019a).

Por otra parte, los aranceles no nulos se distribuyen de manera que, salvo para el último rango, la frecuencia de líneas arancelarias crece conforme crecen los rangos del arancel. La suma de los rangos con aranceles moderadamente altos ($10\% < \text{DAI} \leq 15\%$) y altos ($\text{DAI} > 15\%$) contiene casi la cuarta parte de las líneas (23,1%). De hecho, este agregado tiene aranceles superiores al 12%, es decir que al menos duplican el arancel medio de 6%¹⁷.

¹⁷ En el rango $10\% < \text{DAI} \leq 15\%$, todos los aranceles son $> 12\%$.

Se trata, pues, de una estructura con un alto grado de apertura (la mitad de los bienes no pagan DAI) en la que, sin embargo, un grupo importante de productos exhiben una protección no preferencial relativamente alta. En la distribución por capítulos (más afín a una medida sectorial), un 29,2% (28 capítulos del SA) tienen aranceles promedio superiores al 10%. El promedio ponderado de este conjunto es 14,4%.

El análisis de la composición de las líneas no armonizadas (con un arancel promedio de 14,3%) muestra dos segmentos claramente diferenciados (Cuadro 4). El Apéndice 4 (ver documento completo) presenta la desagregación completa de este grupo.

CUADRO 4 · ACI: DAI NO ARMONIZADOS POR CAPÍTULO DEL SA Y PAÍSES, 2019 (En unidades y porcentajes)

Cap.	Descripción	LA	CRI	SLV	GTM	HND	NIC	Promedio
TOTAL		455	19,2	17,3	8,8	13,0	13,3	14,3
A) Capítulos con DAI promedio > 20%		158	42,2	33,0	16,5	23,8	27,4	28,6
04	Leche y lácteos; huevos; miel	27	61,1	30,4	15,0	26,1	33,5	33,2
24	Tabaco y sucedáneos	1	40,0	30,0	20,0	55,0	15,0	32,0
02	Carne y despojos comestibles	58	53,3	31,1	13,4	27,8	28,5	30,8
10	Cereales	8	21,3	26,6	21,7	38,1	41,9	29,9
16	Preparaciones de carne, etc.	20	38,5	52,4	15,0	22,5	16,3	28,9
17	Azúcares y art. confitería	12	22,5	40,0	12,1	14,2	46,3	27,0
07	Hortalizas, plantas, etc.	8	41,9	16,9	15,6	15,0	16,9	21,3
22	Bebidas, líq. alcohólicos, etc.	24	14,0	28,3	27,9	14,2	16,9	20,3
B) Los demás capítulos no armonizados		297	6,9	8,9	4,6	7,3	5,8	6,7

Nota: LANA: Líneas arancelarias No Armonizadas.

Fuente: Apéndice 4 basado en SIECA (2019a).

En el primer segmento se encuentran 158 líneas, localizadas en 8 capítulos del SA con arancel mayor que 20% (media del grupo de 28,6%), todos correspondientes a bienes agropecuarios. El segundo segmento, tiene 297 líneas, localizadas en los otros 24 capítulos no armonizados, con un arancel muy próximo al global (6,7%). Por tanto, el componente no armonizado, que eleva el arancel medio, se origina en los mencionados 8 capítulos, donde destacan los lácteos, carnes y sus preparaciones, cereales y azúcares.

Costa Rica y El Salvador tienen los DAI promedio no armonizados más altos, 19,2% y 17,3%, respectivamente. Por otra parte, Honduras y Nicaragua tienen DAI no armonizados similares al promedio del CA-5, mientras que en Guatemala la media del arancel no armonizado (8,8%) se acerca al promedio general del ACI.

Los significativos niveles de protección nacionales en estos sectores tienen, sin embargo, una contraparte compensadora en los acuerdos preferenciales. Por ejemplo, el DR-CAFTA incluye compromisos de libre comercio en lácteos, carnes, arroz y maíz, y en el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (AACUE) dispone contingentes arancelarios en lácteos y algunas carnes¹⁸.

¹⁸ Ver secciones 4.a y 4.b.

Si se seleccionan los capítulos del ACI con mayores DAI promedio (ver Apéndice 5 en el documento completo), 15 capítulos del rubro agropecuario tienen un arancel promedio de 14,3% mientras que el del resto de este segmento es 4,9%. Destacan en el primer grupo, los capítulos no armonizados con un arancel alto presentados en el Cuadro 4.

Por otra parte, en el segmento no agropecuario los 20 capítulos con los DAI más altos tienen un arancel promedio de 12,3% (el resto, 3,3%). Se destacan los aranceles en textiles y confecciones (capítulos 58, 60, 61, 62 y 63) con DAI promedio entre 9% y 15%, correspondientes al componente armonizado del ACI. Se trata de un sector donde sobre todo El Salvador, Honduras y Nicaragua tienen intereses defensivos y ofensivos, y en el cual el eventual otorgamiento de preferencias arancelarias no resulta marginal.

LA HOJA DE RUTA

Este instrumento reúne 17 acciones acordadas en 2015 con el fin de implementar el modelo de Unión Aduanera que deriva del PG y del Convenio Marco. El Cuadro 5 presenta una tipología que reclasifica las acciones en función de sus objetivos específicos, junto con las dos evaluaciones realizadas por SIECA en 2018 y 2020.

A nivel general, se observa un panorama heterogéneo en el avance de esta agenda. Acciones vinculadas a la modernización o armonización de la normativa ya existente (como la aduanera), o bien relativas a la implementación de la EFC (A Y B), se encuentran en proceso de ser cumplimentadas a nivel regional.

Un segundo bloque de acciones (C y D), está en proceso de ejecución a nivel de subgrupos de países, especialmente en lo relativo al Proceso de Integración Profunda Guatemala-Honduras (PIP) y a la infraestructura de puestos fronterizos integrados entre esos países, así como desarrollos de una sola cabecera en otros.

En el rubro D se destaca en la formulación de una política regional de competencia que, junto con las acciones vinculadas con la gobernanza del Subsistema (E), se detallarán en seguida.

Por último, las acciones orientadas a fortalecer el diseño original de la Unión Aduanera (F) se han revelado más difíciles, aunque en 2020 se reportan trabajos orientados a la convergencia de acuerdos comerciales firmados con socios comunes.

Salvo la EFC y el PIP, que serán consideradas en secciones aparte, los principales avances particulares de la Hoja de Ruta se resumen a continuación.

CUADRO 5 · LA HOJA DE RUTA SEGÚN TIPO Y ESTADO DE LAS ACCIONES, 2018 Y 2020

Acciones	Tipo	Estado	
		MARZO 2018	ABRIL 2020
12. Revisión y modernización de la normativa regional que lo requiera.	A		
7. Armonización de procedimientos, sistemas administrativos y pautas y directrices comunes por parte de los Servicios Aduaneros.	A		
3. Implementación de las 5 medidas de trámites comunes en fronteras (Medidas Prioritarias de Corto Plazo).	B		
6. Diseño e implementación de una plataforma digital de comercio para la transmisión de documentos y datos comerciales de la región.	B		
8. Validación e implementación de la estrategia centroamericana de facilitación del comercio y competitividad con énfasis en la integración fronteriza.	B		
9. Modernización de los puestos fronterizos.	C		
4. Definir las condiciones que se deben de considerar para el establecimiento de las aduanas periféricas.	D		
5. Definir el rol de las aduanas intrafronterizas.	D		
13. Elaboración de la normativa regional en materia de política de competencia.	D		
14. Revisión del Convenio de Compatibilización de los Tributos Internos y sus instrumentos.	D		
15. Estudio para el desarrollo institucional de la Integración Económica Centroamericana.	E		
16. Fortalecer los mecanismos sectoriales e intersectoriales de coordinación y comunicación.	E		
17. Actualización de los reglamentos operativos y de funcionamiento de la institucionalidad del Subsistema Económico.	E		
1. Analizar las regulaciones aplicables al intercambio comercial de las mercancías producidas en regímenes aduaneros especiales.	F		
2. Revisión y análisis de las mercancías contenidas en el Anexo A del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.	F		
10. Promover mecanismos regionales para la Convergencia de los Acuerdos Comerciales vigentes con socios comunes.	F		
11. Armonización del Arancel Centroamericano de Importación.	F		

TIPO		ESTADO	
A	Modernizar y armonizar normativa existente		Cumplido
B	Implementar medidas de FC y nuevas tecnologías asociadas		En proceso, implementación regional
C	Implementar inversiones físicas en puestos fronterizos		En proceso, estudios técnicos
D	Formular nuevos instrumentos del modelo de UA		Sin estrategia regional, avances nacionales
E	Desarrollar la gobernanza del modelo de UA		Sin avances regionales, ni nacionales
F	Fortalecer aspectos del diseño original de la UA		

Nota: La numeración de la primera columna corresponde a la Hoja de Ruta original.

Fuente: Elaboración propia con reportes de SIECA.

NORMATIVA ADUANERA, ORIGEN Y REGLAMENTOS TÉCNICOS

A fines de 2017 se iniciaron los trabajos para actualizar el Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento. A mediados de 2020 se había acordado el 99% de los artículos del Código y un 52% de su Reglamento. Los artículos aun en discusión conciernen los REC, en particular de las definiciones de “Exportación Definitiva” (art. 93), “Admisión Temporal para el Perfeccionamiento Activo” (art. 98) y “Reexportación” (art.107). La importancia de los REC en la región explica la sensibilidad de las negociaciones.

Adicionalmente, se encuentra en revisión el Reglamento de Origen, así como varios Reglamentos Técnicos, como ser aditivos alimentarios, criterios microbiológicos, y etiquetado de plaguicidas, entre otros.

POLÍTICA REGIONAL DE COMPETENCIA

Tanto el PG como el Convenio Marco contienen compromisos respecto a la promoción de la competencia, reforzados en el AACUE. Específicamente, este último prevé la promulgación de un Reglamento Centroamericano de Competencia y un Órgano ejecutivo del mismo, así como la existencia de órganos reguladores nacionales. En 2020, salvo Guatemala, los demás países contaban con autoridades y leyes nacionales de competencia vigentes.

En el ámbito de la Hoja de Ruta, SIECA reportó en 2020 la conclusión de un borrador de Reglamento regional elaborado por un grupo técnico el cual debería ser considerado por las instancias de decisión en un futuro cercano.

LA GOBERNANZA DEL SUBSISTEMA

Las acciones de la Hoja orientadas al desarrollo institucional dan cuenta de la natural fatiga en este aspecto. Las tres acciones contempladas (rubro E) tienen avances desiguales. SIECA reporta la reciente culminación de un estudio técnico (acción 15) que propone modificaciones en los reglamentos de funcionamiento de las instancias ejecutivas. La propuesta incorpora experiencias acumuladas, y deberá ser validada por las autoridades.

Respecto a la propia Hoja de Ruta, en noviembre de 2019, SIECA inició una evaluación del instrumento que conduciría a su actualización. El objetivo fue levantado por las PPT de Guatemala y El Salvador ese año. El ejercicio tendrá en consideración -entre otras- la experiencia del PIP Guatemala-Honduras, así como la implementación de la EFC.

FACILITACIÓN COMERCIAL

La EFC adoptada en 2015 se centra en el desarrollo de un **Modelo de Gestión Coordinada de Fronteras** que permita aumentar la velocidad de tránsito de las mercancías y fortalezca la competitividad. Los elementos centrales de la EFC fueron incorporados orgánicamente en la Hoja de Ruta a través de 4 acciones:

- Validación regional de la propia EFC (acción 8)
- Modernización de puestos fronterizos (acción 9)
- Diseño e implementación de la Plataforma Digital de Comercio Centroamericano (PDCC) (acción 6)
- Implementación de 5 medidas “de corto plazo” (acción 3).

En abril de 2020, la validación regional de la EFC fue reportada como en proceso de cumplimiento a nivel regional.

Igualmente, la modernización de puestos fronterizos está en proceso de ejecución. A esto debe agregarse que en 2019, se solicitó al BCIE la definición de “un programa regional de financiamiento para la

modernización de la gestión fronteriza en Centroamérica, acorde con las necesidades de infraestructura, facilitación de comercio, gestión integral de riesgos, entre otros”¹⁹.

La primera fase del diseño e implementación de la PDCC se cumplió entre 2015-17, con el desarrollo de una plataforma de intercambio de documentos entre las autoridades nacionales para algunas operaciones de comercio. Entre 2017-19 la segunda etapa amplió el rango de interoperabilidad, incorporando los sistemas nacionales de migración, aduanas, sanitarios y VUCE. A inicios de 2020 se preveía que el prototipo informático del sistema estaría terminado a fines del año y comenzaría a implementarse en pruebas piloto.

Las cinco medidas de corto plazo previstas en la EFC son las siguientes:

DECLARACIÓN ANTICIPADA DE MERCANCÍAS

Implica la transmisión electrónica anticipada del manifiesto de carga antes de llegar al paso fronterizo. No se encuentra implementada regionalmente. Existen compromisos bilaterales entre Guatemala-Honduras, El Salvador-Guatemala y Costa Rica-Panamá. En Nicaragua se encuentra implementada a nivel nacional.

AGILIZACIÓN Y COORDINACIÓN DE CONTROLES MIGRATORIOS

Implica “la realización de un solo control en el país de salida e interfaz con el país de ingreso”. Opera entre Guatemala-El Salvador y entre Guatemala-Honduras cuyos Centros de Facilitación permiten una única parada. La eventual implementación de un Registro Centroamericano de Conductores mejoraría el control migratorio, facilitado por las tecnologías de las medidas 4 y 5.

CERTIFICADOS FITO Y ZOOSANITARIOS ELECTRÓNICOS

Implica un “sistema para la transmisión de los certificados fito y zoosanitarios a través de un servidor regional o las VUCE”. Actualmente se dispone de certificados homologados por los países cuya implementación digital se hará en la PDCC.

REGISTRO POR MEDIO DE DISPOSITIVOS DE RADIO FRECUENCIA

Implica el despliegue de una tecnología de identificación por radiofrecuencia (RFID) de la flota de transporte de la región. Se han instalado dispositivos en tres fronteras mientras que a mediados de 2020 la distribución de etiquetas de identificación de vehículos alcanzó 25% del universo previsto de vehículos.

UTILIZACIÓN DE SISTEMAS DE CÁMARAS EN PASOS FRONTERIZOS

Se han validado los sitios de instalación y se prevé que sean operativos a fines de 2020.

Aparte de las acciones de corto plazo, la EFC identificó como una brecha relevante respecto a los estándares internacionales: la ausencia de un documento único aduanero regional, medida también comprometida en el AACUE. La Declaración Única Centroamericana (DUCA) entró en vigor en los seis países en mayo de 2019, reemplazando tres documentos distintos²⁰. El periodo de transición se extendió hasta agosto de 2019 realizándose diversos ajustes al sistema y poniendo en evidencia la necesidad de simplificar los requisitos de información y utilizar un formato breve.

LA INTEGRACIÓN PROFUNDA GUATEMALA-HONDURAS

Este proceso bilateral acelerado para alcanzar la Unión Aduanera visualizada en el PG fue lanzado a fines de

¹⁹ Declaración de la PPT de Guatemala, junio 2019.

²⁰ FAUCA (Formulario Único Centroamericano) para mercancías originarias; DM/DUA para mercancías de terceros países; DUT (Declaración Única de Tránsito) para mercancías amparadas al Régimen Aduanero de Tránsito Internacional Terrestre.

2014 y entró en vigor en junio de 2017. Sus principales instrumentos son: El Marco General de los Trabajos y Protocolo Habilitante; el Convenio Marco de Compatibilización de Tributos Internos; el Reglamento para el Funcionamiento de la Integración Profunda; el Reglamento de la Instancia Ministerial y el Protocolo para la Adhesión de El Salvador. Entre 2018-19, este último país dio pasos para sumarse, pero no culminó su ingreso.

En este avance bilateral pueden detallarse siete aspectos principales.

- Existen excepciones a la libre circulación de mercancías comunitarias, las cuales se agrupan en ocho rubros: incluidas en el Anexo “A” del TGI; sin arancel armonizado en el ACI; sujetas a contingentes arancelarios en acuerdos con terceros; sujetas a cláusulas de salvaguardia; con regímenes sanitarios o fitosanitarios diferentes; con regímenes fiscales sustancialmente distintos; con condición sanitaria diferenciada para insumos agropecuarios; y aquellas sujetas a aranceles y reglas de origen específicas en acuerdos con terceros. De manera ilustrativa, actualmente son excepciones a la libre circulación: vehículos de transporte, combustibles, cemento y otros materiales de construcción y algunos alimentos como lácteos, carne bovina, aceites, maíz y harina.
- Las mercancías comunitarias circulan mediante un único documento electrónico (Factura y Declaración Única Centroamericana, FYDUCA), un documento fiscal internacional que certifica el pago de tributos internos. Las aduanas intrafronterizas se transformaron en Centros de Control y Centros de Facilitación de Comercio. A mediados de 2020, las mercancías comunitarias que también están amparadas por algún REC nacional no podían aun circular mediante la FYDUCA debido a que no ha culminado el proceso de conexión entre las autoridades tributarias de ambos países.
- El Convenio de Compatibilización de Tributos Internos define el marco de coordinación de las autoridades tributarias en lo atinente a la circulación de mercancías y servicios comunitarios.
- La circulación de mercancías comunitarias sujetas a medidas sanitarias y fitosanitarias se hace mediante un Sistema de Notificaciones vinculado con la FYDUCA.
- La rectoría del proceso corresponde a la Instancia Ministerial, formada por las máximas autoridades de integración.
- El Marco General define la formación de un Fondo Estructural destinado a inversiones que incidan en la Unión Aduanera. A mediados de 2020 no había financiado aun ningún proyecto.
- El Protocolo Habilitante dispone el desarrollo de medidas para alcanzar el libre tránsito de personas naturales entre ambos países.

LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD Y LOGÍSTICA

En 2017 se aprobó la **Política Marco Regional de Movilidad y Logística Centroamericana**. La maduración de la compleja agenda de integración física ha ido en paralelo con la Hoja de Ruta para la Unión Aduanera y la EFC. Se busca generar un sistema regional que articule distintos modos de transporte con el fin de reducir las barreras de infraestructura a la circulación de mercancías y mejorar la movilidad de las personas. La Política Marco busca potenciar las respectivas políticas nacionales e incrementar la competitividad regional.

En 2019 se instaló la Comisión Logística Intersectorial y se aprobó la **Hoja de Ruta del Plan Maestro 2021-2035**. A inicios de 2020 se efectuó la primera reunión del Comité de Coordinación Conjunto para la formulación de este Plan indicativo. Se prevé que la ejecución del Plan Maestro comenzará en 2021-2022²¹.

RESPUESTAS A LA PANDEMIA DE COVID-19

Dada la incertidumbre generada por el estallido de la pandemia, las respuestas nacionales iniciales variaron en un rango amplio de medidas. Predominó el enfoque de paralizar la circulación nacional del virus y obstaculizar su ingreso salvo en Nicaragua que mantuvo un enfoque menos restrictivo. Al mismo tiempo, los seis gobiernos, conscientes de los factores de interdependencia de sus economías, pusieron en práctica medidas de facilitación para asegurar el movimiento de mercancías críticas.

Se generaron dos significativas respuestas regionales:

- Un **Plan de Contingencia**, con acciones para facilitar el acceso a medicamentos y equipo médico y sanitario, un Fondo de Emergencia y medidas para preservar la libertad de tránsito de mercancías y personas.
- **Los Lineamientos de Bioseguridad para el Transporte**, aprobados a fines de mayo de 2020, luego de la implementación de medidas restrictivas nacionales. Los Lineamientos equilibran la libre circulación y la seguridad y se aplican a los agentes de transporte de mercancías y control fronterizo. La disrupción se ha reflejado en una elevación de los costos y tiempos de despacho de los productos en la región.

²¹ Un importante antecedente de integración física es la conformación del Mercado Eléctrico Regional. La conexión de las redes nacionales se efectuó gracias a inversiones en una línea de transmisión. Desde el inicio de las operaciones en 2013, las transacciones se han elevado de forma sostenida (12% en 2018-19), alcanzando un 6% de la generación regional en 2019. Los intercambios principales se dan entre Guatemala y El Salvador.

La Agenda Externa



El “regionalismo abierto” implica una estrategia de inserción externa orientada a aumentar la competitividad, atraer inversiones e insertarse en cadenas de valor globales. En esa dirección, Centroamérica ha construido una red de TLC extrarregionales donde resaltan los acuerdos logrados con sus principales socios, EE.UU. y la UE (Cuadro 6).

En el caso de otras economías desarrolladas, los TLC centroamericanos con Canadá y EFTA no incluyen los seis países. En ALC, existen acuerdos con México y Chile, pero no hay equivalentes con otros miembros de Alianza del Pacífico; ninguno con el MERCOSUR y solo de Costa Rica con CARICOM. En el relevante espacio asiático, cinco países tienen TLC con Taiwán, y Costa Rica con China; en 2018 se firmó un acuerdo con la República de Corea, del que Guatemala no hace parte.

CUADRO 6 · CENTROAMÉRICA: TRATADOS DE LIBRE COMERCIO POR PAÍSES, REGIONES Y AÑO DE SUSCRIPCIÓN, 2020

Regiones/Países	CRI	SLV	GTM	HND	NIC	PAN
A] NORTEAMÉRICA Y EUROPA						
EE.UU. (CAFTA-DR+USP)	2004					2007
Unión Europea (AACUE)	2012					
Reino Unido (AACRU)	2019					
Canadá	2001			2013		2010
EFTA	2013		2020			2013
B] AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE						
México (AP)	[1994, 1998, 2001] → 2011					2014
Chile (AP)	1999					2006
Colombia (AP)	2013	2007				2013
Perú (AP)	2011	2015				2011
CARICOM	2004					
República Dominicana	1998					
Belice	2006					
C] ASIA						
China, Taiwán		2007	2005	2007	2006	2003
China, R.P.	2010					
Singapur	2010					2006
Corea	2018			2018		
Simbolos		Acuerdo individual		Acuerdo Alcance Parcial		Negociaciones en curso
		Acuerdo conjunto		Acuerdo aún no vigente		Vinculados por acuerdo

Fuente: Elaboración propia con datos de SICE y SIECA.

TLC CENTROAMÉRICA-REPÚBLICA DOMINICANA-EE.UU. (DR-CAFTA)²²

EE.UU. es el principal socio comercial y origen de gran parte de la IED en Centroamérica. Entre 2015-19, ese destino representó 44% de las exportaciones totales del istmo. El 40% de los envíos son textiles y sus manufacturas, 20% adicional son café, banano y otras frutas; otras manufacturas incluyen instrumentos médicos y conductores eléctricos. El DR-CAFTA amplió preferencias unilaterales ya otorgadas por EE.UU. de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y el Sistema Generalizado de Preferencias. En bienes agropecuarios, los países negociaron bilateralmente ampliar el acceso a EE.UU. del azúcar y derivados, alcohol etílico, carne bovina, maní y algunos lácteos. En manufacturas, el objetivo principal fue consolidar la competitividad en textiles y vestuario frente a la competencia asiática. Las reglas de origen contribuyeron a atraer IED en ese y otros sectores manufactureros.

Centroamérica concedió acceso gradual a bienes agropecuarios de EE.UU. y aceptó la desgravación inmediata de cerca de 80% de las manufacturas, y del resto entre 5-10 años, excepcionalmente, 15. En la actualidad, estos periodos prácticamente fueron superados.

Según cifras de la OMC, en 2018, 98,1% de las exportaciones centroamericanas ingresaron a EE.UU. sin pagar derechos de importación: en manufacturas, el 100% del universo arancelario con flujos efectivos de comercio; en productos agropecuarios, el promedio regional alcanza 93,4%, con indicadores relativamente bajos en El Salvador (78,8%) y Nicaragua (84,5%).

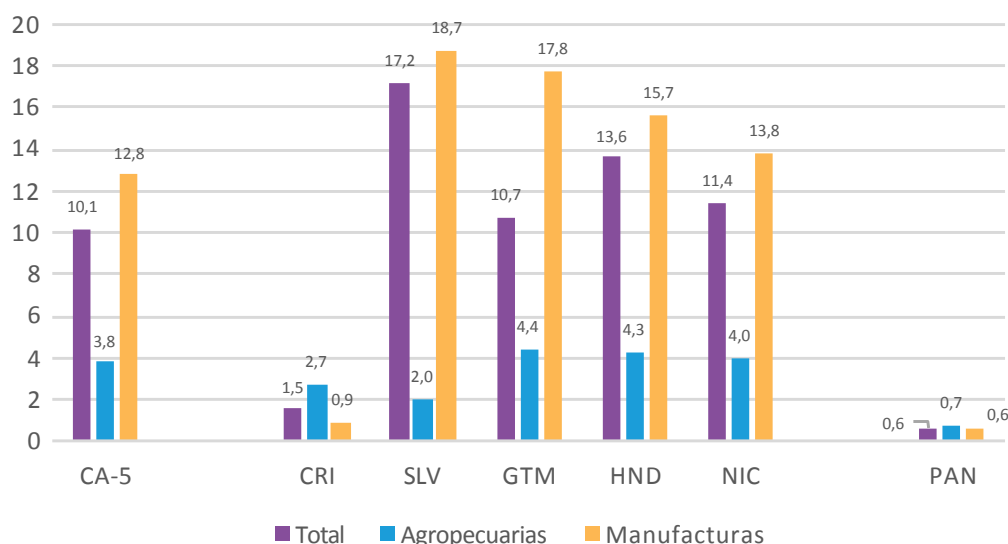
En los mencionados bienes agropecuarios, EE.UU. concedió acceso a su mercado en dos etapas. Para la primera (15-20 años) se negociaron contingentes arancelarios que culminan, salvo en azúcar y sus derivados, en una segunda etapa de libre comercio. El contingente inicial de azúcar de 97.000 TM se incrementa durante 15 años a tasas entre 1,7% y 3,2% anual, según los países, hasta llegar a 138.340 TM para el istmo. Ese plazo se cumplirá en 2024 en Costa Rica, y en 2021 en los demás países; a partir de entonces la cuota crecerá 2.440 TM/año para cada país. La agenda más reciente²³ ha girado, precisamente, en torno al comercio agrícola, si bien no en materia arancelaria o de cuotas, sino sobre normativa técnica y sanitaria necesaria para acceder al mercado de EE.UU.

Un análisis del margen de preferencia revela la importancia del DR-CAFTA para las exportaciones centroamericanas (Gráfico 3).

²² Suscripto en 2004. En vigor: 2006 – EE.UU., El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua; 2007 – República Dominicana; y 2009 – Costa Rica. El DR-CAFTA incluye a República Dominicana pero no a Panamá que tiene un Acuerdo de Promoción del Comercio con EE.UU. (USP) suscripto en 2007.

²³ Reuniones de los Comités de Comercio Agrícola, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y Obstáculos Técnicos al Comercio en diciembre 2019.

GRÁFICO 3 · CENTROAMÉRICA: MARGEN DE PREFERENCIA DE LAS EXPORTACIONES A EE.UU. (En porcentaje, 2018)



Nota: Corresponde al promedio ponderado por las exportaciones efectivas de la diferencia entre el arancel MNF y el arancel preferencial.

Fuente: OMC, Perfiles Arancelarios Mundiales, 2020.

El margen de preferencia que tienen de las canastas de manufacturas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (intensivas en textiles y vestuario) es superior a 10%. Esta diferencia no es tan relevante para Costa Rica, y tampoco para Panamá. En bienes agropecuarios, el margen está cerca de 5% para Guatemala, Honduras y Nicaragua.

En el ámbito de los intereses defensivos centroamericanos, el DR-CAFTA estableció un acceso gradual de bienes agropecuarios de EE.UU, sensibles económica o socialmente en el istmo, que comprende siete categorías: carnes de bovino, cerdo y pollo, arroz, lácteos, maíz amarillo y maíz blanco²⁴. Cada país acordó contingentes arancelarios crecientes con un calendario que llega al libre comercio en 15-20 años en el grueso de los productos (Cuadro 7)²⁵. También se acordó, para casi todos los bienes, la reducción aranceles aplicables a los excedentes de la cuota, con 10 años de gracia que se cumplieron entre 2016 y 2019.

²⁴ El acuerdo también prevé una Salvaguardia Agrícola Especial y en algunos casos "requisitos de desempeño", un mecanismo que garantiza la compra de producción local.

²⁵ La excepción es maíz blanco que, vencido el término acordado, seguirá sujeto a cuotas de acceso reguladas por mecanismos distintos en cada país.

CUADRO 7 · CENTROAMÉRICA: AÑO DE INGRESO AL LIBRE COMERCIO DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS BAJO CONTINGENTES ARANCELARIOS OTORGADOS A EE.UU

Año	CRI	SLV	GTM	HND	NIC
2016			Bovino, Maíz amarillo		
2021		Cerdo, Bovino, Maíz amarillo, Maíz blanco*	Cerdo, Maíz blanco*	Cerdo, Maíz amarillo	Cerdo, Maíz amarillo
2024	Cerdo	Pollo, Arroz	Pollo, Arroz	Pollo, Arroz	Pollo, Arroz
2026	Pollo	Lácteos	Lácteos	Lácteos, Maíz blanco*	Lácteos, Maíz blanco*
2029	Arroz, Lácteos				

Nota: En maíz blanco* la fecha no indica libre comercio, sino el establecimiento de una cuota cuya dinámica varía por país.

Fuente: DR-CAFTA, Anexo 3.3, Notas Generales.

La maduración de este periodo de ajuste comenzará en 2021 en la mayoría de los casos. Cannock, De Salvo et al. (2018) señalan que ante este escenario los países centroamericanos deberían implementar políticas para elevar la productividad en arroz, carne de pollo, leche y maíz. En 2019, la instalación (prevista en el acuerdo) de la Comisión de Revisión Agrícola es oportuna para la nueva etapa que se avecina ya que deberá evaluar los efectos de la liberalización sobre el sector agropecuario, así como la eventual operación de la salvaguardia agrícola²⁶.

ACUERDO DE ASOCIACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA (AACUE)²⁷

Entre 2015-19, las exportaciones del istmo a la UE fueron 12,6% del total y se concentraron en bienes agropecuarios como café, aceite de palma, banano y otras frutas. El AACUE consolidó las preferencias otorgadas por los países europeos en el SGP. De manera singular, el acuerdo incluye objetivos referidos a la integración regional (como el perfeccionamiento de la UA centroamericana) y al desarrollo sostenible.

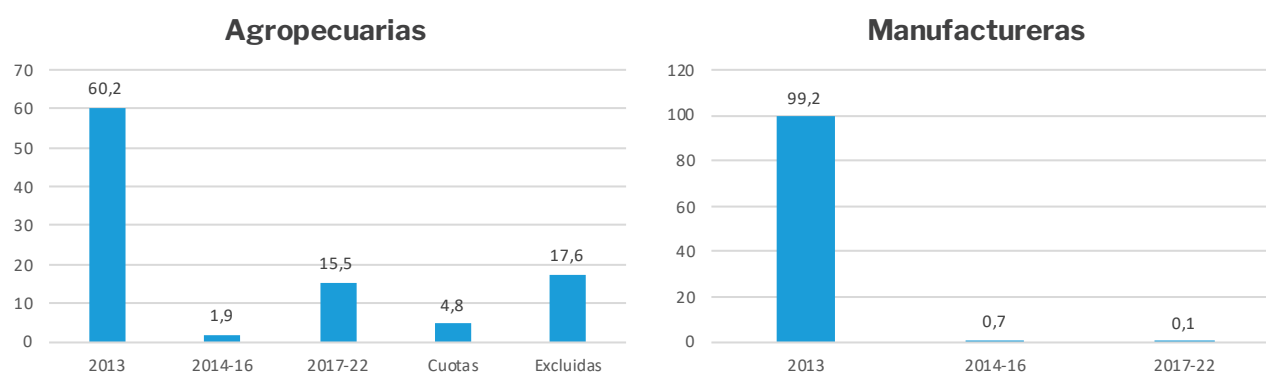
Al entrar en vigor el AACUE la en 2013, la UE eliminó los aranceles del 60% de los productos agropecuarios originarios de Centroamérica y de casi la totalidad de las manufacturas. De manera asimétrica, el istmo liberalizó 34% de los productos agropecuarios de la UE, y 50% de sus manufacturas (Gráfico 4).

²⁶ COMEX (2019).

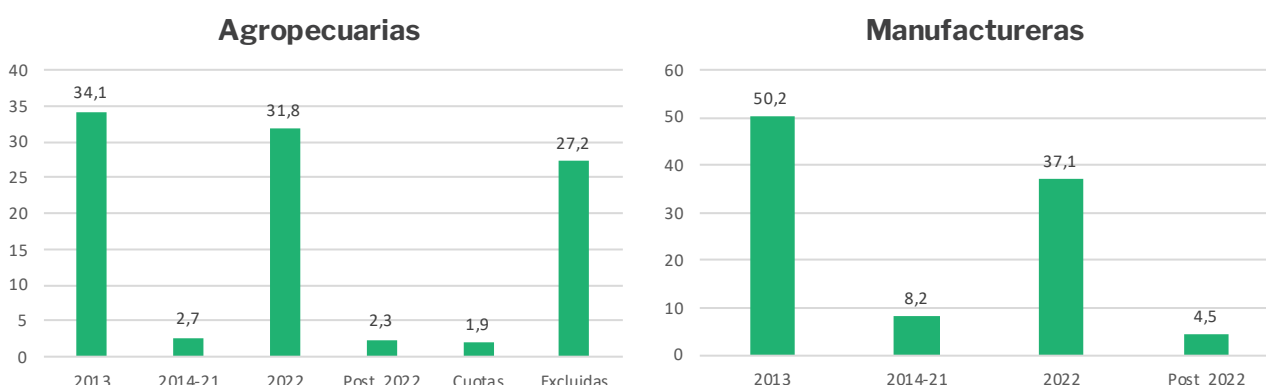
²⁷ Suscrito en 2012. En vigor: 2013.

GRÁFICO 4 · AACUE: CRONOGRAMA DE DESGRAVACIÓN POR TIPO DE PRODUCTOS Y CANTIDAD DE LÍNEAS ARANCELARIAS (En porcentajes)

Exportaciones de Centroamérica a la Unión Europea



Exportaciones de la Unión Europea a Centroamérica



Fuente: Elaboración propia con datos de Gobierno de El Salvador (2013).

El siguiente escalón importante en la desgravación ocurrirá en 2022. Centroamérica deberá eliminar aranceles a un 32% adicional de los bienes agropecuarios y a 37% de las manufacturas. Restarán 27% de los bienes agropecuarios que el istmo mantuvo fuera del libre comercio²⁸, y 2% con acceso mediante cuotas; un 5% residual de manufacturas europeas pagarán aun aranceles que se eliminarán posteriormente.

Del lado de las exportaciones centroamericanas, entre 2014-22 la UE habrá liberalizado 18% adicional de bienes agropecuarios, quedando en 2022 restringidas las exportaciones de otro 18%, mantenido fuera del libre comercio por la UE²⁹, y un 5% regulados por cuotas. Aparte de las desgravaciones, el

²⁸ Comprende partidas de carne bovina, porcina y aviar, productos lácteos, huevos, miel, hortalizas, entre otros tomates, papas y cebollas, maíz, arroz, harinas de cereales y oleaginosas, aceites vegetales y grasas animales, embutidos y otras preparaciones de carne, azúcar y derivados, preparaciones de confitería, jugos de frutas, alcohol etílico, alimentos para animales, cigarros y otros productos de tabaco.

²⁹ Comprende partidas de carne ovina, caprina, bovina, porcina y aviar, lácteos, huevos, tomates, frutas de clima templado, cereales, maíz, arroz, sorgo, mijo, productos de molinería, preparaciones de carne, pescado, etc. azúcar y derivados, alcoholes y alimentos para animales.

AACUE dispone el acceso de mercado mediante contingentes arancelarios para bienes agropecuarios en ambas direcciones³⁰, reglas de origen específicas (más flexibles) para un grupo de exportaciones centroamericanas³¹ y un tratamiento especial para las exportaciones de banano³².

De acuerdo con la OMC, en 2018 (año 6 del acuerdo), la totalidad de las manufacturas y el 70,2% de los bienes agropecuarios exportados por el istmo ingresaron libres de arancel a la UE³³. El cronograma establece que resta cerca de 8% de los productos agropecuarios para alcanzar el compromiso del 78% previsto para 2022.

Al igual que el DR-CAFTA, el margen de preferencia que tienen las manufacturas centroamericanas exportadas a la UE es muy importante: mayor que 10% para los productos salvadoreños, guatemaltecos, hondureños y nicaragüenses. En el caso de Costa Rica, la preferencia es significativa para los bienes agropecuarios.

Los contingentes arancelarios de exportación centroamericana comprenden siete productos agropecuarios: ajo, fécula de yuca y hongos (con una cuota fija) y maíz dulce, carne bovina, azúcar y derivados, arroz y ron a granel (con incrementos anuales constantes). No se acordó llegar al libre comercio en ninguno de estos bienes. En azúcar, la UE otorgó una cuota inicial a CA-5 de 150 mil TM, con un aumento anual fijo de 4.500 TM³⁴, y a Panamá una cuota inicial de 12 mil TM con un aumento anual de 360 TM. En las últimas dos reuniones del Comité de Asociación³⁵, la UE manifestó su preocupación por la baja utilización de las cuotas de exportación por parte de Centroamérica.

Los contingentes arancelarios de importación otorgados por Centroamérica comprenden cinco productos: jamón, carne porcina, lactosuero, leche en polvo y quesos. En todos los casos se partió de una cuota inicial con crecimientos anuales constantes, sin fecha para alcanzar el libre comercio. En leche en polvo y quesos las cuotas iniciales fueron de 1.900 TM y 3.000 TM, respectivamente, distribuidas entre los 6 países. El crecimiento anual inicial del contingente es de 5%. Tanto en su volumen como en su dinámica, el acuerdo es comparable con el negociado por Centroamérica con EE.UU., salvo por la ausencia de una fecha de transición al libre comercio.

El acceso preferencial al mercado europeo incluye bienes con acumulación de origen *regional* y acumulación de origen *ampliada* a países de ALC. Adicionalmente, el AACUE dispone normas de origen *más flexibles* para 5 rubros: lomos de atún, láminas de plástico, productos de papel y cartón, prendas y complementos vestir (partidas de los capítulos 61 y 62 del SA) y conductores eléctricos de automóviles (“arneses”)³⁶. La disposición autoriza el uso de materiales no originarios (como los define la norma principal) para ciertos contingentes anuales distribuidos entre los países centroamericanos. Esta flexibilidad es relevante para las exportaciones de la cadena textil. En 2019, SIECA y la Secretaría General de la Comunidad Andina solicitaron acumular origen de regiones en las exportaciones a la UE.

El AACUE reguló el tratamiento especial a las exportaciones de banano centroamericanas, por mucho tiempo objeto de disputa en la OMC. Se fijaron volúmenes de importación anual de la UE con un arancel preferencial decreciente (y arancel MNF para niveles superiores). El calendario culminó en 2020 con un arancel preferencial de 75 euros/TM, frente al inicial de 2010 de 145 euros/TM. El acuerdo preveía que en 2019 se consideraría una reducción adicional, punto descartado por la UE. Desde su implementación, el

³⁰ Apéndice 2 del Anexo I del Acuerdo.

³¹ Apéndice 2 A del Anexo II.

³² Apéndice 3 del Anexo I.

³³ La proporción es similar utilizando la medida en términos de líneas arancelarias.

³⁴ Corresponde a un aumento inicial de 3% por año. El contingente arancelario del AACUE para CA-5 es más amplio que el negociado en el DR-CAFTA.

³⁵ La IV y V, respectivamente, llevadas a cabo en Bruselas (junio 2018) y Antigua Guatemala (junio 2019).

³⁶ A El Salvador se otorgó también una norma especial para algunas hojas de aluminio.

mecanismo de estabilización negociado no se disparó en ningún momento, en tanto que las exportaciones centroamericanas se incrementaron en un contexto de baja de precios. En la Reunión del Comité de Asociación de 2019, Centroamérica expresó preocupación por el posible impacto sobre sus exportaciones agrícolas (en particular, bananeras) de nuevas regulaciones de la UE sobre límites máximos de residuos y uso de agroquímicos más costosos.

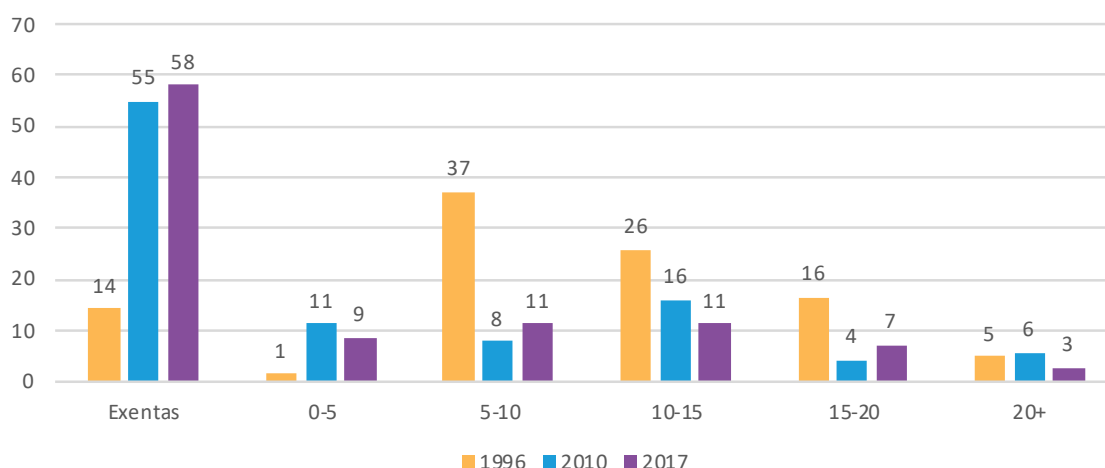
En julio de 2019, Centroamérica firmó un acuerdo comercial con el Reino Unido (AACRU) que reproduce los compromisos y listados de compromisos de acceso a mercados, reglas de origen, excepciones en comercio de servicios/inversiones, y compras públicas del AACUE.

TLC CENTROAMÉRICA-MÉXICO (TLCAM)³⁷

Las exportaciones del istmo a México entre 2015-19 representaron cerca de 4% del total. Los conductores eléctricos para autos y el aceite de palma son los principales bienes de exportación centroamericanos. El TLCAM consolidó tres acuerdos previos: Costa Rica (1994), Nicaragua (1998) y Triángulo Norte (2001) que habían avanzado en el proceso de desgravación.

En 1996 solo 14% de los productos del istmo estaba exento de derechos para ingresar a México (Gráfico 5), franja que en 2017 comprendía 58% de las líneas arancelarias (+44 puntos porcentuales, p.p.). Ese año los aranceles menores o iguales a 5% representaban un 9% del total, +8 p.p. respecto al punto de partida.

GRÁFICO 5 · MÉXICO: ESTRUCTURA ARANCELARIA APLICADA A CENTROAMÉRICA SEGÚN LOS NIVELES DE ARANCEL (En porcentajes, 1996, 2010, 2017)



Nota: Excluye Panamá. Las proporciones corresponden a la participación de cada rango de aranceles en el total de las líneas arancelarias.

Fuente: Cordero (2019), sobre la base de estimaciones de OMC.

No obstante, la reducción arancelaria verificada entre 2010 y 2017 (una vez consolidado el TLC centroamericano) ha sido marginal: en 2010 55% de los productos ya estaban exentos de derechos. La situación se vincula a un “núcleo duro” de productos sensibles para México tales como azúcar, artículos de confitería, lácteos y carne que tienen aranceles en torno al 20%; también hay partidas del sector textil con aranceles en torno al 13%. Por otra parte, los países centroamericanos han liberalizado 96% de las líneas

³⁷ Suscrito en 2011. En vigor: 2012 – El Salvador, Nicaragua; 2013 – Costa Rica, Guatemala, Honduras.

arancelarias. La excepción es Honduras, con solo la mitad del universo en esta situación. El proceso de desgravación arancelaria del acuerdo consolidado concluirá en 2021, salvo para Honduras.

Como el AACUE, el TLCAM contempla tres regulaciones de origen para estimular el desarrollo de cadenas de valor regionales: *acumulación regional de origen*, facilitando el uso de insumos originarios de las Partes; *acumulación ampliada de origen*, que permite utilizar materias primas de países que no son parte del TLC, pero que han suscrito acuerdos con los socios. Para EE.UU. esta norma se reglamentó en 2012 permitiendo el uso de materiales originarios de ese socio común.

Una tercera opción prevé un Comité Regional de Integración de Insumos con facultades para permitir el uso de materiales no originarios en caso de falta de abastecimiento por volumen, calidad o precio. Esta alternativa, sin embargo, no se ha reglamentado, permaneciendo como parte de la agenda de negociación de Centroamérica con México en las PPT de El Salvador y Guatemala en 2019.

TLC CENTROAMÉRICA-COREA (TLCCRC)³⁸

Las exportaciones del istmo a la República de Corea representan cerca del 1% del total y están compuestas principalmente por café, mineral de plomo, instrumentos médicos y semiconductores. En 2015, con un enfoque regional, se inició la negociación de los aspectos normativos buscando ampliar los vínculos comerciales y de inversión con Asia. Salvo Guatemala, el acuerdo fue suscrito en 2018 por los demás países centroamericanos; a mediados de 2020 solo Panamá no lo había puesto en vigor. No se han realizado reuniones del Comité Conjunto.

Las preferencias, calendarios de desgravación y exclusiones fueron negociadas bilateralmente. Hay 10 categorías de desgravación con calendarios para alcanzar el libre comercio de hasta 16 años. Se intentó alcanzar al menos 95% de liberalización en todas las categorías, y al menos 90% en 10 años. Se dispone la acumulación de origen entre las partes y la acumulación ampliada con socios comunes. El Salvador logró un Régimen de Origen Específico para algunos textiles. Además, se contemplan medidas de facilitación comercial y normas sobre comercio electrónico.

CENTROAMÉRICA Y LA OMC

Todos los países centroamericanos forman parte de la OMC y ratificaron el Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC)³⁹. De acuerdo a los reportes de los países, 75% de las disposiciones específicas del AFC se implementaron al entrar en vigor (categoría A). De las restantes medidas (B y C), un tercio corresponde a Cooperación Aduanera y está concentrada en el Triángulo Norte. La implementación de la figura de Operadores Autorizados y puntos relacionados con la cooperación fronteriza, la Publicación y las VUCE también están reportados en estas categorías.

La participación de los países centroamericanos en el Mecanismo de Solución de Diferencias ha estado concentrada en bienes agropecuarios. Es significativo el reclamo de Guatemala contra India por subvenciones en el sector azucarero.

³⁸ Suscrito en 2018. En vigor: 2019 para Corea, Costa Rica, Honduras, Nicaragua; 2020 para El Salvador.

³⁹ 2015: Nicaragua y Panamá; 2016: El Salvador y Honduras; 2017: Costa Rica y Guatemala.

