



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES



Instituto para la Integración
de América Latina y el Caribe

ITD

División de Integración, Comercio
y Asuntos Hemisféricos

La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible

Jaime Granados

La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible

Jaime Granados



Mayo 2001
Documento de Divulgación 8

El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)
y la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (ITD)
del Departamento de Integración y Programas Regionales del BID
han programado una serie de publicaciones en forma conjunta:

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Estudios técnicos, revisados por árbitros externos, de significativa contribución
a las investigaciones realizadas en el área del comercio y la integración.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

Artículos, disertaciones, reproducción autorizada de trabajos publicados en diferentes
medios y otros estudios de potencial interés para el público en general.

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 (1035) Buenos Aires, Argentina - <http://www.iadb.org/intal>

División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos

1300 New York Avenue, NW Washington D.C. 20577 United States - <http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas pertenecen al autor y no necesariamente reflejan
la posición oficial del BID y/o de INTAL-ITD, o de sus países miembros.

Impreso en Argentina

INTAL - ITD

La integración comercial centroamericana:

Un marco interpretativo y cursos de acción plausible

Buenos Aires, 2001. 44 páginas

Documento de Divulgación 8.

Disponible en formato pdf en:

<http://www.iadb.org/intal/pub> y/o <http://www.iadb.org/int/pub>

I.S.B.N. 950-738-108-2

US\$ 5.00

Diseño de tapa,
diagramación-edición:
Alicia Pinotti

INDICE

I.	INTRODUCCION	1
II.	EVOLUCION DE LA INTEGRACION EN CENTROAMERICA	5
	Integración de primera generación	5
	Integración de segunda generación	5
III.	QUE INDICAN LAS ESTADISTICAS COMERCIALES RECIENTES?	7
IV.	ESTADO ACTUAL DEL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO	11
	Conformación de la Zona de Libre Comercio	12
	Política comercial común	14
	Política comercial externa	16
	Integración bilateral	17
	Integración hemisférica: el ALCA	20
	Integración multilateral: la OMC	20
	Profundización en subgrupos	21
V.	PERSPECTIVAS ACTUALES	23
	Una integración de tercera generación?	23
	Por qué allá sí y aquí no?	25
	Hay un riesgo implícito?	26
	Tiene ventajas?	27
	Se puede profundizar la integración comercial?	27
VI.	OBSERVACIONES FINALES	33

LA INTEGRACION COMERCIAL CENTROAMERICANA: UN MARCO INTERPRETATIVO Y CURSOS DE ACCIÓN PLAUSIBLE

Jaime Granados *

I. INTRODUCCION

En octubre de 1993, los cinco países de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) suscribieron en Guatemala el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala). Este instrumento pretendió actualizar la integración centroamericana y aspira a señalar un camino que adecúe este esquema de integración a las necesidades y presiones de un mundo muy diferente al de 1960, fecha en que se suscribió el Tratado General. El Protocolo establece una agenda ambiciosa que busca profundizar la integración comercial, económica, monetaria, física y política de la subregión. En términos comerciales, el Protocolo aspira a que los países transiten por el camino del perfeccionamiento de la zona de libre comercio para continuar con la unión aduanera, culminando, como se señaló, con una integración completa en los ámbitos económico y político.

Desde 1993 a la fecha ha sido relativamente modesto el avance registrado si se compara el *status quo* con las metas propuestas. Este documento explora las razones por las que se da esta situación y las perspectivas de corto y mediano plazo. Con ello, se pretende esbozar un marco analítico interpretativo de una situación tan compleja como lo es el fenómeno de la integración comercial centroamericana. Se aspira a explicar en forma realista el *status quo*, y no a justificarlo, así como a sugerir algunas avenidas para el futuro de la integración centroamericana con base en esas explicaciones.

El discurso integracionista en Centroamérica carece frecuentemente de claridad. Resulta imprescindible, por ello, hacer primero algunas aclaraciones conceptuales. Para este propósito se debe establecer la diferencia básica entre cuatro ideas que serán relevantes a través de este documento: regionalismo económico, integración económica, integración comercial e integración no comercial. *Regionalismo económico* se refiere a un proceso espontáneo y sostenido de los agentes económicos que operan sobre la base de una región geográfica más o menos determinada y sin intervención oficial. *Integración económica* se refiere a un proceso gubernamentalmente dirigido que, a través de mecanismos varios de cooperación entre países, procura establecer esquemas de integración que pueden variar desde una zona de libre comercio, pasando por una unión aduanera, un mercado común, hasta llegar a una unión económica. Por *integración*

* Consultor de la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo. Este ensayo fue escrito por el autor en 1999 como una contribución al proceso de Programación Regional Centroamericana del BID. Fue incluido en el Volumen II del Documento de Programación Regional RP-CA del Banco. Se ha hecho un esfuerzo por actualizarlo en sus aspectos más relevantes a mayo de 2001. Si bien ciertos acontecimientos recientes pueden modificar algunas cuestiones de detalle de este ensayo, la gran mayoría de sus apreciaciones son igualmente válidas al día de hoy, según el criterio del autor.

comercial se entenderá la fase inicial de la integración económica que puede consistir en la conformación de una zona de libre comercio, una unión aduanera o un mercado común. Por exclusión, la *integración no-comercial* puede consistir en todos los otros esfuerzos gubernamentales de cooperación entre los países de la subregión en torno a temas específicos (infraestructura vial, interconexión eléctrica, coordinación de temas ambientales y desarrollo sostenible, sociedad civil, etc.) y que buscan un acercamiento físico, político o de otra índole entre los cinco países.

La subregión centroamericana ha visto un fuerte crecimiento de los lazos internos de comercio e inversión durante la década de los años noventa. Las estadísticas demuestran claramente una tasa de crecimiento del comercio intrasubregional del orden del 14% anual como promedio que casi duplica las exportaciones intrasubregionales en el período 1993-1998. Una estable transición a la democracia durante esta década ha permitido que muchos agentes económicos importantes dentro de la subregión hayan volcado su atención hacia el mercado centroamericano. Aún cuando todavía falta mucho por hacer en la subregión, el clima de negocios ha mejorado sustancialmente y las oportunidades comerciales son aprovechadas por la clase empresarial. Capitales locales, que anteriormente operaban en el mercado interno y que habían huido hacia mejores climas de inversión durante los difíciles años ochenta, se proyectan hoy nuevamente sobre la subregión con más optimismo. Ha habido, en efecto, una importante regionalización de algunos sectores de la economía. De hecho, ya se puede hablar de empresas multinacionales centroamericanas en sectores como servicios financieros (bancarios en particular), restaurantes, agroindustria, distribución y venta al por menor (supermercados), y transporte aéreo, que operan con relativo éxito en el mercado subregional.

La regionalización económica ha sido posible en parte gracias a la integración comercial que los países han promovido desde hace cuarenta años. La existencia de libre comercio intrasubregional ha permitido que los flujos de mercancías crucen las fronteras sin problemas de naturaleza arancelaria. Si bien falta mucho por hacer en términos de permitir un comercio más libre, estable y predecible en la subregión eliminando barreras no arancelarias, el problema arancelario está relativamente resuelto. Por otro lado, la regionalización ha operado gracias también a la ausencia de regulaciones en sectores claves (como el financiero, servicios de restaurante y de distribución), más que a la existencia deliberada y permanente de políticas abiertas y receptoras del capital centroamericano.

Esta doble dinámica que se presenta entre regionalización de ciertos sectores de la economía e integración comercial sostenida es fundamental para el crecimiento y la promoción de los flujos comerciales y de inversión. Es a la vez la clave para hacer de Centroamérica una zona atractiva para el empresariado local e internacional, que promueva mayor competitividad de las empresas, mejores servicios, mejores sistemas de transporte, mayor valor agregado regional, mejores empleos y mejores condiciones para el consumidor.

Al final, se perfilan dos conclusiones. Primero, el desafío primordial de la subregión para el nuevo siglo consistirá en alcanzar un muy difícil objetivo: que la integración comercial en

Centroamérica pueda acomodar y potenciar este fenómeno de la regionalización económica parcial sin interrumpir (y más bien acelerando) la proyección global que los países deberán abordar para continuar con su inserción en la economía internacional. Lograr el equilibrio adecuado entre ambas tendencias constituye un reto de política para los gobiernos. Ese equilibrio se ha ido conformando a muy duras penas durante la década de los años noventa y, aunque no está concluido, sus lineamientos básicos parecieran empezar a revelarse. Segundo, definir lineamientos básicos para la acción colectiva en Centroamérica en el corto plazo es un reto que afronta una serie de importantes limitaciones. Un espíritu constructivo puede emerger, sin embargo, a partir de dos ideas fundamentales. La primera es el perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio intracentroamericana con incursiones de profundización adicional únicamente en áreas muy específicas. La segunda idea corresponde a "facilitación de negocios" como concepto clave, versátil, y omnicomprensivo que, sin someter a los países a las disciplinas estrictas de la profundización de la integración, puede contribuir a resolver una cantidad importante de problemas que los actores económicos enfrentan cuando hacen negocios en la subregión. Estas dos ideas pueden contribuir en el corto y mediano plazo a reforzar la activa regionalización comercial que se evidencia en Centroamérica a partir de la década de los años noventa.

II. EVOLUCION DE LA INTEGRACION EN CENTROAMERICA

Integración de primera generación

La integración centroamericana, desde el punto de vista comercial, constituye uno de los esquemas de integración de más larga data en el Hemisferio Occidental y en general en el mundo. Constituida desde principios de los años sesenta, ha pasado por constantes altibajos y ha sido azotada por las difíciles crisis económicas y políticas de los años setenta y ochenta. Muchos observadores han destacado el enorme potencial de la integración regional. Dada la confluencia de factores étnicos, geográficos, económicos, históricos y culturales, los países centroamericanos han percibido desde hace muchos años que su destino está invariablemente vinculado de una forma u otra con la integración comercial subregional.

El nacimiento de la integración económica en Centroamérica estuvo estrechamente relacionado con la teoría económica imperante de la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones. El modelo así concebido sin lugar a dudas cumplió un rol importante durante los primeros años. De hecho, gracias a estos primeros esfuerzos, la integración económica fue el caldo de cultivo de la industrialización incipiente que actualmente se evidencia en Centroamérica. No se sabe qué hubiera ocurrido exactamente en ausencia de un mercado centroamericano relativamente integrado. Sin embargo, la evidencia existente demuestra que la arquitectura de la integración de los años sesenta contribuyó en forma notable al establecimiento de una base industrial, que -aunque modesta- es la que hoy continúa en operación.

Integración de segunda generación

El modelo de integración basado en la sustitución de importaciones llegó a su agotamiento en los años ochenta. La crisis de la deuda externa desde el punto de vista económico y la inestabilidad imperante en la mayoría de los países desde el punto de vista político dejaron a la integración bastante maltrecha. Fue durante esos difíciles años que los países centroamericanos decidieron modificar profundamente su estrategia de desarrollo. En parte por convicción y en parte por la acción de las organizaciones financieras internacionales, los programas de ajuste estructural que se adoptaron entonces le iban a imprimir un nuevo perfil a la integración comercial, tanto centroamericana como con el resto del mundo. El nuevo modelo iba a estar inspirado en la promoción de exportaciones, la apertura comercial, un nuevo rol para la inversión extranjera, y el poder catalítico que estas acciones tendrían sobre la competitividad internacional de los países. Fue entonces cuando adoptaron cursos de acción que a la postre crearon condiciones para que algunos le imprimieran el giro más importante a la integración desde sus orígenes: los países centroamericanos decidieron participar en foros comerciales multilaterales como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en Inglés) y la Organización Mundial de Comercio (OMC), y suscribir tratados de libre comercio en forma separada con naciones no centroamericanas. Fue en este nuevo entorno entonces en el que los países de la subregión tuvieron que buscarle un replanteamiento a la integración comercial centroamericana.

Consecuentemente, se decidió que la integración centroamericana se constituiría en un componente clave para la inserción de la subregión en los mercados internacionales. La retórica imperante visualizó a la nueva integración como una plataforma para el despegue de Centroamérica dentro del mundo globalizado. Estuvo muy en boga en ese período el término de "regionalismo abierto" cuyo contenido preciso en el ámbito centroamericano no se tenía del todo claro. No se contó para entonces con una base conceptual sólida, ni con un esquema institucional adecuado para ejecutar las acciones que este ~~A~~relanzamiento implicaba. Se renovaron algunos instrumentos jurídicos de la integración¹ y, con la adhesión al GATT durante la primera mitad de los años noventa, hasta se adoptaron otros instrumentos comunes² y se negociaron reglas de origen para el comercio intracentroamericano. El discurso político imperante le ponía un claro énfasis a la integración y buscaba su profundización³ y hasta su ampliación.⁴

¹ Un principio de arancel externo común, una nomenclatura arancelaria común, procedimientos comunes de valoración aduanera, y reglamentaciones aduaneras centroamericanas.

² Regulación subregional para la imposición de medidas de salvaguardia contra importaciones extrarregionales y reglamentos para el control del comercio desleal (*dumping* y subsidios).

³ Los textos legales de la integración suscritos durante la primera mitad de la década de los años noventa (fundamentalmente el Protocolo de Guatemala) hablan de proceder con la unión aduanera, la unión monetaria, el mercado común, la unión económica, y hasta la unión política. Se aprobó la constitución de un Parlamento Centroamericano cuyo tratado constitutivo sólo Costa Rica no ha aprobado en su Asamblea Legislativa. También hay una incipiente Corte Centroamericana de Justicia cuyo tratado constitutivo tampoco ha sido aprobado por los poderes legislativos de Costa Rica ni de Guatemala.

⁴ Se llegó a mencionar la posibilidad de integrar nuevos países miembros como Panamá, Belice y República Dominicana.

III. QUE INDICAN LAS ESTADISTICAS COMERCIALES RECIENTES?

Es muy importante hacer primero un análisis de los flujos de comercio centroamericano, intra- y extrasubregional. El Cuadro 1 ofrece interesantes revelaciones. En primer lugar, el comercio centroamericano ha crecido en forma estable durante los años 1993-1998. En términos absolutos, durante ese período las exportaciones totales han aumentado 115% y las importaciones totales 84%. Esas exportaciones han crecido a una tasa anual promedio del 21,5% y las importaciones a 12,5%.

Estas cifras agregadas indican la medida en que Centroamérica ha ido transformando su economía hacia el sector externo. En términos generales, está claro que la subregión inició desde hace más de una década un proceso de orientación de su aparato productivo hacia la exportación. Todos los países, sin excepción, han realizado ese giro. Por supuesto, al analizar la información a nivel nacional los datos ofrecen un cuadro interesante, pero muy desigual. Los radios de apertura y el comercio exterior *per cápita* empiezan a dibujar un cuadro menos armónico, sobre todo al considerar la situación específica de ciertos países.

Por otro lado, las cifras sobre crecimiento total de las exportaciones para el período 1993-1998 muestran que el comercio crece en forma estable y regular. No obstante, las velocidades en que crece y la importancia relativa que tiene el comercio intrasubregional varía de país en país. En este período de cinco años los países centroamericanos han aumentado sus exportaciones casi al doble (92,5%) a un ritmo promedio de 14% anual. Sin embargo, el análisis por países demuestra un cuadro heterogéneo en el que para algunos de ellos la velocidad de aumento del comercio intrasubregional y su dependencia es mayor que para otros y en algunos casos las diferencias son profundas. El nivel de crecimiento de las exportaciones extrasubregionales de Costa Rica y su bajo porcentaje relativo de comercio intrasubregional, por ejemplo, revelan una situación especial. Hay mucho más dinamismo en el sector de exportación extrasubregional. La inclusión de cifras sobre maquila y la reciente apertura del sector de *microchips* (que no se manifiesta en estos datos) multiplica considerablemente esta apreciación. El Cuadro 6 revela una tendencia a la baja de las exportaciones costarricenses en el mercado centroamericano a pesar que los números absolutos indican un crecimiento del 93% agregado en los últimos cinco años. Es probable que esta tendencia se mantenga. El resto de los países pareciera mantener una tendencia estable y en el caso de El Salvador pareciera que más bien la importancia del mercado centroamericano tiende a subir ligeramente.

CUADRO 1
CENTROAMERICA
EVOLUCION DEL COMERCIO TOTAL E INTRASUBREGIONAL, 1993-1998 *
(En miles de pesos centroamericanos)

Año y país informante	Exportación			Importación		
	Mercado Común Centroamericano	Resto del Mundo	Total	Mercado Común Centroamericano	Resto del Mundo	Total
CENTROAMERICA						
1993	1.160.039	3.979.314	5.139.353	1.133.135	8.506.901	9.640.036
1994	1.326.538	4.553.124	5.879.662	1.275.880	8.968.919	10.244.799
1995	1.595.427	5.764.245	7.359.672	1.497.609	10.620.102	12.117.711
1996	1.751.805	6.694.358	8.446.162	1.556.267	11.278.365	12.834.632
1997 (P)	2.044.647	7.665.415	9.710.061	1.969.843	13.273.172	15.243.015
1998 (P)	2.234.914	8.821.455	11.056.369	2.356.290	15.374.968	17.731.258
COSTA RICA						
1993	269.440	1.672.281	1.941.721	206.026	2.732.647	2.938.673
1994	285.852	1.956.873	2.242.724	231.179	2.793.602	3.024.781
1995	349.687	2.352.071	2.701.758	235.615	2.970.374	3.205.988
1996	411.163	2.999.014	3.410.177	250.525	3.722.196	3.972.720
1997 (P)	448.609	3.444.417	3.893.026	298.972	4.213.071	4.512.043
1998 (P)	520.400	4.611.500	5.131.900	309.800	5.556.200	5.866.000
EL SALVADOR						
1993	310.079	420.038	730.117	326.910	1.594.609	1.921.518
1994	341.892	475.882	817.774	397.991	1.853.472	2.251.464
1995	427.231	578.031	1.005.262	491.393	2.363.857	2.855.250
1996	455.070	569.198	1.024.268	505.866	2.165.274	2.671.141
1997 (P)	578.419	780.924	1.359.343	578.522	2.394.897	2.973.419
1998 (P)	616.572	640.498	1.257.070	599.238	2.510.499	3.109.737
GUATEMALA						
1993	418.218	920.004	1.338.222	235.223	2.432.894	2.668.116
1994	474.993	1.027.563	1.502.556	292.416	2.355.214	2.647.630
1995	554.682	1.368.495	1.923.178	291.462	3.000.999	3.292.461
1996	577.981	1.452.752	2.030.734	242.977	2.903.243	3.146.220
1997 (P)	683.345	1.660.739	2.344.084	411.427	3.440.537	3.851.964
1998 (P)	748.547	1.833.129	2.581.675	607.931	4.042.917	4.650.848
HONDURAS						
1993	105.200	756.600	861.800	167.593	1.189.014	1.356.607
1994	139.900	825.600	965.500	164.140	1.303.825	1.467.964
1995	180.800	1.039.400	1.220.200	250.869	1.503.931	1.754.800
1996	206.400	1.114.400	1.320.800	296.922	1.671.475	1.968.397
1997 (P)	213.000	1.234.000	1.447.000	349.447	2.086.389	2.435.837
1998 (P)	226.900	1.306.000	1.532.900	421.165	2.149.416	2.570.580
NICARAGUA						
1993	57.102	210.391	267.493	197.383	557.738	755.121
1994	83.901	267.207	351.108	190.155	662.806	852.961
1995	83.026	426.247	509.273	228.271	780.942	1.009.212
1996	101.191	558.993	660.183	259.977	816.178	1.076.154
1997 (P)	121.274	545.334	666.609	331.475	1.138.277	1.469.753
1998 (P)	122.495	430.329	552.824	418.156	1.115.937	1.534.093

* No incluye las exportaciones por concepto de maquila. (P) Cifras preliminares.

Fuente: Dirección General de Informática, Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), revisión junio1999.

CUADRO 2
CENTROAMÉRICA: COMERCIO EXTERIOR *PER CÁPITA*, 1998
(En US\$)

País	Exportaciones <i>per cápita</i>	Importaciones <i>per cápita</i>
Costa Rica	1.435,5	1.641
El Salvador	212	525
Guatemala	245,5	442
Honduras	256,5	430
Nicaragua	127	353

Cifras: estimaciones propias. El dato poblacional fue obtenido de *Basic Socio-Economic Data*, Banco Interamericano de Desarrollo, Marzo 15, 1999.

CUADRO 3
CENTROAMÉRICA: RADIOS DE APERTURA
(Exp.+ Imp. de bienes y servicios como porcentaje del PIB)

País	Radio de apertura
<i>Centroamérica</i>	62%
Costa Rica	100%
El Salvador	52%
Guatemala	33%
Honduras	103%
Nicaragua	88%

Fuente: Estimaciones propias con datos extraídos de SIECA, Boletín Estadístico 7.3, Junio de 1999.

CUADRO 4
CENTROAMÉRICA: CRECIMIENTO TOTAL (ABSOLUTO) DE LAS EXPORTACIONES, 1993-1998
(Porcentajes)

País	Totales	Extraregionales	Intraregionales
<i>Centroamérica</i>	115,0	121,5	92,5
Costa Rica	164,5	176,0	93,0
El Salvador	72,0	52,5	99,0
Guatemala	93,0	99,5	79,0
Honduras	78,0	72,5	115,5
Nicaragua	107,0	104,5	114,5

CUADRO 5
CENTROAMÉRICA: PROMEDIOS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LAS EXPORTACIONES, 1993-1998

País	Extraregionales	Intraregionales
<i>Centroamérica</i>	17,5	14,0
Costa Rica	22,5	14,0
El Salvador	10,5	15,0
Guatemala	15,0	12,5
Honduras	12,0	17,0
Nicaragua	18,5	18,0

CUADRO 6
CENTROAMÉRICA: EXPORTACIONES DESTINADAS AL COMERCIO INTRASUBREGIONAL
(Porcentajes)

País	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Promedio
<i>Centroamérica</i>	22,5	22,5	21,5	20,5	21,0	20,0	21,5
Costa Rica	14,0	13,0	13,0	12,0	11,5	10,0	12,0
El Salvador	42,5	42,0	42,5	44,5	42,5	49,0	44,0
Guatemala	31,0	31,0	29,0	28,5	29,0	29,0	29,7
Honduras	12,0	14,5	15,0	15,5	14,5	15,0	14,5
Nicaragua	21,5	24,0	16,5	15,5	18,0	22,0	19,5

Las balanzas de comercio intrasubregional son también bastante irregulares. Como se puede observar en el Cuadro 7, el eterno déficit comercial que tienen Honduras y Nicaragua con el resto del MCCA no sólo se mantiene sino que se acentúa en forma acelerada y preocupante. Costa Rica depende cada vez menos del MCCA a juzgar por los datos en el Cuadro 6. Igualmente, sostiene una posición relativamente confortable con una balanza positiva que ha crecido durante el período 1993-1998 a un promedio de 25,84%. El Salvador y Guatemala presentan situaciones interesantes. Guatemala tiene la balanza positiva más alta en términos absolutos para el período de referencia. No obstante, dicha balanza positiva tiende a disminuir a una velocidad promedio del 7,89% anual. El caso de El Salvador es a la inversa. Si bien tiene en promedio una balanza deficitaria, los datos de variación porcentual anual revelan una capacidad de recuperación extraordinaria ya que su déficit comercial intrarregional ha ido disminuyendo paulatinamente durante este período a una velocidad promedio de 28,84% anual.

CUADRO 7
CENTROAMÉRICA: BALANZAS COMERCIALES INTRASUBREGIONALES
PROMEDIOS 1993-1998

País	Balanza Comercial (US\$ miles)	Coficiente de Exportaciones sobre Importaciones (%)	Velocidad de crecimiento (%)
Costa Rica	145.186	47, 44	25, 84
El Salvador	-170.657	-06, 57	28, 84
Guatemala	229.401	76, 27	-7, 89
Honduras	-96.322	-32, 59	-16, 84
Nicaragua	-176.071	-64, 29	-3, 80

IV. ESTADO ACTUAL DEL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO

Una tipificación de la integración comercial en Centroamérica es particularmente complicada. Hay una superposición de lenguajes contrapuestos en los instrumentos jurídicos vigentes que contribuyen a la confusión. Algunos son de naturaleza prescriptiva, otros de carácter programático. Encima de todo, la legislación centroamericana no se renueva sino que, desde los años sesenta, más bien se adiciona a la pre-existente. De ahí que existan referencias a la zona de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común, la unión económica y hasta la política. Por esto es que los textos legales no contribuyen a conceptualizar el *status quo*. En la realidad, en resumidas cuentas, la subregión, comercialmente hablando, tiene únicamente una zona de libre comercio que requiere ser perfeccionada en ciertos aspectos y, además, tiene algunos elementos de una unión aduanera, sin poder decirse que Centroamérica constituye una unión aduanera, ni perfecta ni en estado de formación.

La integración centroamericana no comercial permanece activa en otras áreas de acción como el desarrollo sostenible, la integración física (de infraestructura vial y eléctrica), e incluso en algunas esferas de las políticas monetarias en las que hay elementos de cooperación intergubernamental (el Consejo Monetario Centroamericano) que tienen un impacto limitado. En el terreno de la integración comercial, sin embargo, sólo existe una zona de libre comercio en operación y en vías de perfeccionamiento; existen reglamentaciones básicas comunes que norman ciertos aspectos de las relaciones comerciales extrasubregionales,⁵ pero no hay en ejecución compromisos concretos de negociar una unión aduanera,⁶ de armonizar a nivel de detalles las legislaciones aduaneras o comerciales en general, o de sostener negociaciones conjuntas con terceros países (incluyendo los foros hemisféricos y multilaterales) en todas las áreas (sobre todo en los temas de acceso a mercados y reglas de origen), ni de avanzar en la armonización de otras políticas económicas en forma horizontal.

Las legislaciones comunes que todavía existen son herencia de épocas anteriores respecto de las cuales en algunos casos (no en todos) todavía se trabaja subregionalmente.⁷ Y en estos casos es notable la preferencia reciente de los países centroamericanos por negociar disciplinas "marco" que permitan satisfacer la retórica integracionista, por un lado, y una adecuada articulación a nivel nacional de la regulación técnica necesaria, por el otro. Por esto es que, en resumen, los países reiteran en forma continua y superficial su compromiso político con la subregión, pero en el fondo los instrumentos técnicos revelan una realidad diferente, más autónoma y pragmática,

⁵ Regulaciones para la propiedad industrial, aduanas, valoración aduanera -por lo menos hasta la entrada en vigor de las nuevas disciplinas de valoración de la OMC en el año 2000- comercio desleal, salvaguardias extrarregionales, y codificación y clasificación de mercancías.

⁶ Entendiendo como tal: 1) un arancel externo común para, por lo menos, lo sustancial del comercio, 2) libre circulación intrasubregional de bienes provenientes de terceros países, y 3) distribución subregional de la recaudación arancelaria. La necesidad de negociar reglas de origen internas desde 1994 pone de manifiesto lo lejos que está este esquema de ser una unión aduanera.

⁷ Como por ejemplo en el tema aduanero, y en materias de clasificación y codificación de mercancías, particularmente.

que les da flexibilidad y margen de maniobra en el escenario de la activa agenda comercial internacional. Lo que sigue es una elaboración de lo anterior.

Conformación de la Zona de Libre Comercio

Aunque parezca curioso a juzgar por su longevidad, el perfeccionamiento de la zona de libre comercio (ZLC) centroamericana es una labor inconclusa, apenas ha empezado a pulirse y falta mucho por hacer. Durante esta década se han establecido reglamentos regulando las disciplinas básicas en un esquema de integración de esta naturaleza. Sin embargo, antes de repasar brevemente el estado de estas regulaciones, cabe hacer una clasificación en dos categorías básicas: 1) regulaciones para la ZLC, y 2) regulaciones de política comercial común. Las primeras corresponden a disciplinas centroamericanas que regulan aspectos del comercio intrasubregional. Las segundas son reglamentaciones comunes para ciertos aspectos técnicos de las relaciones comerciales tanto intrasubregionales como extrasubregionales.⁸ Lo que llama la atención y da idea de lo que todavía hay que hacer, es que los países han negociado disciplinas en muchos temas comerciales con terceros países y no han hecho lo correspondiente en esos mismos temas para Centroamérica.

Estado de las exclusiones al libre comercio intrasubregional

Este es quizás el instrumento más evolucionado. Aunque no es perfecto, está muy cerca de serlo. La gran mayoría de las importaciones intracentroamericanas están sujetas a un arancel del 0%. Llegar a este estado de cosas demoró muchos años, sobre todo en lo que incumbe al sector agrícola. Centroamérica dio un gran paso al incorporar la agricultura en el libre comercio intrasubregional. Este paso, sin embargo, no está concluido totalmente; restan todavía algunas partidas arancelarias sensibles que se deben incorporar. Algunas de ellas no han sido incorporadas por diferentes razones, pero fundamentalmente por las dificultades asociadas a la negociación de su correspondiente regla de origen. Las exclusiones se hacen sobre una base generalmente bilateral y corresponden básicamente a seis productos: café, azúcar, derivados del petróleo, alcohol, bebidas alcohólicas y harina de trigo. Los países deben continuar con la integración de estos últimos productos en el comercio preferencial intracentroamericano.

Estado de las negociaciones sobre normas de origen

Como se ha mencionado, una prueba clara de las limitaciones que tiene el MCCA como unión aduanera es que el régimen de origen fue uno de los primeros componentes que se negociaron durante los primeros años de la década de los años noventa. El régimen negociado, en otro orden de cosas, es bastante bueno. Aún faltan por negociarse reglas de origen para ciertos productos, algo que se deberá hacer pronto. La filosofía del régimen, no obstante, es buena y se ajusta

⁸ Dentro de esta categoría se pueden distinguir algunos, como el reglamento sobre medidas de salvaguardias, que es aplicable exclusivamente en el ámbito extrasubregional, es decir, es un reglamento marco centroamericano para la imposición de medidas de salvaguardia contra importaciones provenientes de países no centroamericanos.

relativamente bien a las circunstancias (estructuras productivas y capacidades institucionales) de los cinco países. Este reglamento se basa en cierta medida en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) pero, a diferencia de éste, sus reglas de origen son menos restrictivas y más simples. Posteriormente, este reglamento inspiró las reglas de origen del tratado que los países centroamericanos negociaron con la República Dominicana en 1998 y con Chile en 1999.

Regulaciones sanitarias y fitosanitarias

Existe apenas una reglamentación nueva e incipiente en esta materia a nivel subregional. El tema fue objeto de una sólida regulación a nivel multilateral y los países centroamericanos se han concentrado en implementarla. El comercio intrasubregional no ha estado desprovisto de problemas, no obstante, ha sido poco lo que se ha podido avanzar. Quizás en términos de elaborar disciplinas sustanciales adicionales a las de la OMC es poco lo que se pueda avanzar, no obstante, la aplicación real de estas disciplinas en el concierto subregional es importante. El establecimiento de grupos técnicos que contribuyan a la discusión de los problemas sanitarios y fitosanitarios que se presenten en el comercio puede contribuir a agilizar el comercio transfronterizo. Como mínimo, un enfoque subregional debe abarcar la posibilidad de que, con las disciplinas multilaterales como marco de fondo, se puedan discutir los problemas que se presenten. Un esfuerzo más ambicioso y para el cual todavía los países no están necesariamente bien preparados consistirá en el posible establecimiento de marcos institucionales subregionales de elaboración de normas y directrices subregionales en esta materia. Un enfoque subregional puede teóricamente contribuir en algunas circunstancias a prevenir y resolver problemas en forma más eficiente. No obstante, como se señala, para ello quizás haga falta una madurez institucional en los cinco países que todavía no se ha logrado.

Control de los obstáculos técnicos al comercio

Tal y como sucede en el caso de las medidas sanitarias y fitosanitarias, en esta materia los países centroamericanos se han comprometido con la aplicación de obligaciones multilaterales y bilaterales en sus tratados con terceros países, pero apenas recientemente se aprobaron las disciplinas técnicas básicas que regulen los problemas ligados a la creación de posibles obstáculos técnicos innecesarios al comercio intrasubregional. Los países mantienen sus estructuras nacionales de normalización, reglamentación técnica, metrología y evaluación de la conformidad las cuales no mantienen contactos subregionales. La única institución subregional que ha existido en esta materia (el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial -ICAITI-) fue clausurada por los países hace unos pocos años. Aunque se pueden sostener también dudas en torno a la capacidad institucional para manejar procesos subregionales de elaboración o armonización de normas y reglamentos técnicos, no es menos cierto que puede ser importante que, utilizando las disciplinas multilaterales, a nivel centroamericano se deberán crear las instancias institucionales básicas para la discusión de temas y problemas que se presenten en el comercio intrasubregional. Igualmente, se pueden establecer órganos públicos, privados o mixtos en las áreas metrológicas, laboratorios y entidades de acreditación e

inspección, auditorías de calidad, etc. que presten servicios técnicos muy especializados a nivel subregional. Hay un argumento de escala que probablemente justifique estas iniciativas. Existe un espacio muy amplio en esta materia en el que los países pueden establecer ciertas alianzas de cooperación y agilización del comercio.

Negociaciones sobre comercio de servicios e inversión

Estos dos temas constituyen áreas en las cuales los países centroamericanos han avanzado mucho más hacia afuera que hacia adentro. Como se verá más adelante, al revisar el tema de la profundización de la integración en estas dos áreas, la consecuencia de esta decisión implica que la profundización centroamericana está expuesta a una serie de consideraciones especiales en su negociación. Pareciera que, aparte de iniciativas meramente simbólicas, en el corto plazo es relativamente poco lo que se pueda lograr en materia de profundización real y adquisición de compromisos de apertura intracentroamericana.

Mecanismos de solución de controversias

Este es uno de los temas más urgentes a nivel subregional. Centroamérica solamente cuenta con las instancias oficiales a nivel de Directores, Viceministros y Ministros para resolver cuestiones y problemas por consenso, lo cual implica que no existe un verdadero esquema judicial o cuasi-judicial de solución de controversias. Existe un tratado constitutivo de la Corte Centroamericana de Justicia. No obstante, ni todos los países son miembros, ni tampoco una Corte tradicional pareciera ser el método idóneo de solución de controversias comerciales. El arbitraje obligatorio, la mediación, buenos oficios u otros métodos alternos de solución de diferencias son tradicionalmente los más adecuados para resolver los problemas que el comercio internacional presenta. Los países han reconocido esta realidad y han negociado un reglamento sobre estas líneas. No obstante, su aprobación se ha visto dificultada por problemas legales y por las sensibilidades nacionales e institucionales que surgen al no comprenderse suficientemente bien el rol complementario de estos mecanismos *vis-à-vis* los mecanismos ordinarios de una corte subregional. Este *impasse* deberá ser resuelto a la brevedad posible. El comercio intrasubregional podrá crecer a mejores ritmos cuando se tengan las condiciones de acceso a mercados predecibles y estables que un mecanismo efectivo y eficiente de solución de diferencias puede contribuir a crear.

Política comercial común

La nomenclatura arancelaria

Desde principios de la década de los años noventa, Centroamérica ha adoptado en forma conjunta el Convenio del Sistema Armonizado de Clasificación y Codificación de Mercancías (SA). Las reformas hechas al Convenio en 1996 fueron también abordadas en forma conjunta aún cuando fueron efectivamente implementadas a nivel nacional en fechas ligeramente diferentes. La existencia previa de una nomenclatura común ha hecho que se mantenga la política de adoptar el SA en forma conjunta. En general, esta había sido la tradición en Centroamérica: cuando se

presentaba la necesidad de renovar un instrumento común, la renovación se hacía en forma común. Hoy, sin embargo, se vislumbra con creciente fuerza un nuevo enfoque que radica en que la modernización de los instrumentos de política comercial se realiza a nivel nacional, desmantelando el instrumento legal centroamericano. Por otro lado, los pocos instrumentos comunes que se renueven subregionalmente ya no siguen aquella tendencia de otrora de elaborar reglamentos sumamente detallados con procedimientos comunes y organismos centralizantes. En efecto, durante los años noventa se puede detectar una tendencia centrífuga hacia los acuerdos "marco" (muy generales y con amplio espacio para la autonomía nacional). La Nomenclatura, sin embargo, no obedece a este patrón. Aún las aperturas a más de los 6 dígitos vinculantes del SA se coordinan estrechamente a nivel centroamericano.

Regulación del comercio desleal y de las medidas de salvaguardia

En 1993, Centroamérica adoptó un Reglamento sobre Prácticas de Comercio Desleal y Medidas de Salvaguardia, el que fue renovado en 1995 para hacerlo más compatible con las obligaciones contraídas luego de la aprobación del Acta Final de la Ronda Uruguay. En esta ocasión, el tema de las medidas de salvaguardia se trató por separado y es objeto hoy de un reglamento distinto. Tanto el Reglamento sobre Prácticas de Comercio Desleal (*dumping* y subsidios) como el de Medidas de Salvaguardia obedecieron en aquella oportunidad a la necesidad de darle a estos dos temas un enfoque subregional. El resultado es fundamentalmente simbólico. Ninguno de los dos reglamentos profundiza los temas más allá de los lineamientos establecidos en los respectivos Acuerdos multilaterales aprobados durante la Ronda Uruguay, ni en procedimiento ni en sustancia. Los países han establecido unidades especializadas para la celebración de las investigaciones técnicas requeridas por los Acuerdos. La aplicación de dichos Acuerdos es a nivel nacional.⁹ Debe aclararse que en el marco de la integración centroamericana, si bien no se pueden aplicar medidas de salvaguardia intracentroamericanas (en principio porque la zona de libre comercio de mercancías ya está consolidada en sus aspectos arancelarios), sí es factible -de presentarse el caso- imponer derechos compensatorios y antidumping si la investigación determina que existen las causas para hacerlo de conformidad con las disciplinas del Reglamento respectivo.

Regulaciones sobre valoración aduanera

Los países de la subregión habían aplicado por muchos años el sistema de valoración de Bruselas. Con ocasión del compromiso de efectuar la transición hacia el sistema del Código de Valoración Aduanera del GATT de 1994, los países decidieron iniciar su aplicación a partir del año 2000. Este evento ha generado una situación interesante. Los países, de común acuerdo, han decidido que, dado que ya han adoptado legalmente el Código multilateral, no es necesario adoptar un instrumento subregional sobre la misma materia, y que procede ahora reglamentar el Código a nivel nacional. No se ha percibido la necesidad de establecer un acuerdo marco subregional porque el Código es ya de por sí un acuerdo marco. Una reglamentación detallada del Código a

⁹ La integración centroamericana no aplica las medidas en forma conjunta.

nivel subregional tampoco ha sido considerada necesaria. Los países han preferido la flexibilidad que normalmente los reglamentos subregionales no habían concedido.

Control de ciertos derechos de propiedad intelectual

A nivel subregional, desde hace ya más de dos décadas se acordó un convenio regulador de la propiedad industrial (fundamentalmente el tema de las marcas de fábrica o de comercio). Otros aspectos de la propiedad intelectual (derechos de autor y conexos, patentes y otros) están sujetos únicamente a la regulación internacional y nacional, sin instrumentos subregionales. La adopción del Acuerdo sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio de la OMC conllevó a la revisión de la legislación a nivel subregional y nacional para el año 2000. La existencia de un convenio previo en propiedad industrial a nivel subregional había impuesto la necesidad de revisar el tema. Los países trabajaron en esta área durante los años previos. Sin embargo las discusiones fueron difíciles. Por ello, se adoptó un enfoque similar al de la valoración aduanera en el que la existencia del instrumento multilateral hizo innecesaria la reglamentación subregional del tema, procediéndose directamente a la implementación nacional del acuerdo por la vía de leyes y reglamentos internos.

La regulación de los procedimientos aduaneros

Uno de los instrumentos de más larga data a nivel centroamericano es el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su reglamento (RECAUCA). Estos instrumentos se han ido actualizando para ajustarlos a las nuevas necesidades del comercio internacional. Las nuevas versiones no han sido aprobadas por los cinco países (sólo tres de ellos). Sin embargo, lo relevante es que en este tema se evidencia claramente cómo los países han ido cambiando de enfoque en materia de regulación subregional. La primera generación del CAUCA y del RECAUCA consistía en códigos y reglamentos que cubrían a nivel de detalle casi toda la función aduanera. Las nuevas versiones de estos instrumentos, por el contrario, constituyen acuerdos "marco" que dotan de más flexibilidad a los países en su regulación de los detalles de conceptualización y operación de las aduanas. Nuevamente, se pone de manifiesto esa tendencia en Centroamérica que prefiere el enfoque nacional y que hace concesiones subregionales solamente en presencia de condiciones calificadas.

Política comercial externa

Estado del Arancel Externo Común (AEC) y otros elementos de una unión aduanera

Desde 1995 los países centroamericanos adquirieron compromisos subregionales de uniformar el arancel externo con el afán de avanzar en la conformación de un AEC. En esa ocasión, los países adquirieron los compromisos de reducción arancelaria que se esbozan en el siguiente cuadro:

Materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no producidos en la subregión.	0% (1% mientras entra en vigencia el Tercer Protocolo al Convenio Arancelario y Aduanero Centroamericano)
Materias primas producidas en la subregión.	5%
Bienes intermedios y bienes de capital producidos en la subregión.	10%
Bienes finales	15%

Fuente: SIECA.

Según información de la SIECA, en materia de bienes de capital y materias primas, tres países (El Salvador, Guatemala y Nicaragua) tienen en vigor la tarifa de 0%, mientras que Costa Rica y Honduras están aplicando un calendario de desgravación. En cuanto a las tarifas correspondientes al techo arancelario y las intermedias, todos los países han adoptado calendarios de desgravación, excepto Costa Rica que, según la SIECA, dejó en suspenso la aplicación de su programa de desgravación. En 1995 estos compromisos cubrían un 95% del arancel de importación, con solamente un 5% de partidas no armonizadas para las cuales se negociaron regímenes especiales. Estos avances se han desmejorado sustancialmente en virtud de varios factores que se reseñarán más adelante; aquí se hará referencia únicamente a que Nicaragua, por ejemplo, ha disminuido unilateralmente su arancel alcanzando un techo del 10%, con lo cual se liberaliza más rápidamente que los otros países. Ya sólo esta influencia desarmonizó el AEC aproximadamente en un 70%. Si se excluía el factor "Nicaragua", la armonización todavía se mantiene a niveles importantes; sin embargo, hay pocas garantías de que esto se mantenga. Más adelante se hará referencia a las perspectivas de lograr nuevamente una política arancelaria regional sólida.

Otros elementos propios de una unión aduanera, como por ejemplo la existencia de una caja común de recaudación arancelaria y la libre circulación intrasubregional de mercancías no originarias una vez internadas, no son parte del panorama subregional. Precisamente porque estos dos elementos están ausentes, en 1994 los países se vieron en la necesidad de negociar un régimen de reglas de origen intrasubregionales. Esto también demuestra cómo la voluntad de los países se ha acercado paulatinamente a la idea de una zona de libre comercio más que a la de una unión aduanera. Alcanzar niveles armonizados en la política arancelaria es un buen esfuerzo de coordinación que contribuye a evitar una cantidad importante de problemas. Pero esto no debe generar la conclusión de que hay una unión aduanera. Igualmente, constituye una buena estrategia para la desgravación arancelaria. No obstante, de constituirse una verdadera unión aduanera, todo esto sería insuficiente.

Integración bilateral

Uno de los aspectos más notables de los países centroamericanos es la flexibilidad que han mostrado para sostener negociaciones y celebrar compromisos con terceros países en forma

conjunta, en subgrupos o bilateralmente. Esa tendencia, iniciada en 1991 con la Declaración de Tuxtla Gutiérrez entre los países de la subregión y México, no disminuye hoy. Aunque se ha moderado en alguna medida a partir de la negociación conjunta con la República Dominicana, ha habido frente a este país y frente a Chile y Panamá el acuerdo expreso de que las negociaciones sobre acceso a mercados y sobre reglas de origen se verificarían en forma individual, sin coordinar resultados con el resto de los países. En este contexto, es conjunto el lanzamiento de la negociación, el cronograma de reuniones, el componente normativo del tratado (sujeto a disciplinas bastante estandarizadas a nivel internacional), y probablemente hasta sea conjunta la suscripción de los tratados finales. Los países buscan mantener un mínimo de unión e imagen colectiva. En el fondo, sin embargo, están operando separadamente. El siguiente es un recuento del avance de estas iniciativas.

Con México

Costa Rica y Nicaragua suscribieron tratados de libre comercio con México en 1994 y 1997 respectivamente. Al Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) le tomó varios años más poder concluir el Acuerdo con México y no fue sino hasta el año 2000 que concluyeron estas negociaciones. Los Presidentes de Centroamérica y México han suscrito un acuerdo político en torno a la búsqueda de convergencia entre los tratados existentes entre los seis países. Sobre este aspecto no se han sostenido discusiones técnicas. La iniciativa Puebla-Panamá, promovida por el Presidente Fox, busca incluir entre sus componentes la convergencia de los tratados. Dado que este es un tema de negociación comercial, y tomando en cuenta la apretada agenda de negociación extrasubregional de los países centroamericanos, se requerirá de mucha voluntad política para lograr esta convergencia, al menos en el corto plazo antes que un eventual ALCA (Area de Libre Comercio de las Américas) haga innecesaria esta iniciativa.

Con la Comunidad Andina

El mismo Triángulo del Norte ha decidido lanzar negociaciones comerciales con la Comunidad Andina (CAN), bajo la iniciativa de Colombia. De momento no participan Costa Rica ni Nicaragua. La amarga experiencia del intento fallido por negociar un tratado de libre comercio (TLC) entre los cinco países centroamericanos con Colombia y Venezuela entre 1991 y 1995 pareciera no motivar nuevamente a los cinco países a hacer un nuevo intento. Mas que un TLC de segunda generación, los primeros acercamientos entre los países dan la impresión de que este eventual acuerdo sería una especie de ampliación sustancial de las preferencias que se han acordado en el marco de los acuerdos de alcance parcial que se han suscrito en el pasado y que están vigentes. La única diferencia estribaría en que, en contraste a los acuerdos existentes, se espera que el eventual tratado contenga obligaciones en ambas vías, es decir, aplicables a los dos grupos de países. No se registran avances notables en esta iniciativa.

Con Chile

Los cinco países de la subregión sostuvieron varias reuniones técnicas con los delegados chilenos durante 1999 con el objetivo de concluir un TLC moderno que se esperaba que entraría en vigor en el año 2000. Durante las reuniones se logró gran avance; los temas de acceso a mercados y reglas de origen (parcialmente), fueron tratados en forma bilateral con Chile. Los resultados de esta iniciativa ya han empezado a aparecer: Costa Rica concluyó su negociación y el respectivo tratado fue aprobado por la Asamblea Legislativa. Chile no lo ha aprobado en su Congreso. El resto de los países, o no han concluido la negociación, o la concluyeron varios meses después que Costa Rica.

Con República Dominicana

Las negociaciones del TLC concluyeron exitosamente en 1998 entre los seis países; sin embargo, quedó pendiente el tema de los productos excluidos. Tanto República Dominicana como Costa Rica, El Salvador y Guatemala negociaron los productos excluidos y aprobaron un protocolo al efecto pocos meses después. Los países se encuentran en el proceso de aprobación legislativa del correspondiente tratado y su protocolo. Las autoridades de Honduras y Nicaragua no participaron en estas negociaciones por no estar acuerdo con algunos aspectos; no obstante, en julio de 1999 habían demostrado su interés por continuarlas. Solamente la Asamblea Legislativa de Costa Rica y el Congreso de la República Dominicana han aprobado el tratado, el cual entrará en vigor bilateralmente luego de seis meses de aprobado por la República Dominicana y un país centroamericano. Los sectores privados de todos los países involucrados tienen sus expectativas puestas en este tratado. Se espera las aprobaciones de otros países centroamericanos en el corto plazo.

Con Panamá

Los países centroamericanos también han lanzado un proceso de negociación de un TLC con Panamá. A pesar que esta iniciativa apenas comienza, ya se han sostenido reuniones de negociación entre técnicos y a nivel viceministerial. Durante estos años 2000 y 2001 se han registrado importantes avances en estas negociaciones. Así, por ejemplo, muy recientemente se ha concluido la parte normativa de este tratado y queda ahora negociar acceso a mercados, y las listas correspondientes a servicios e inversiones, así como las reglas de origen.

Con Canadá

Quizás el acontecimiento comercial más importante del año 2000 en Centroamérica consistió en la decisión de los Gobiernos de Canadá y Costa Rica de iniciar negociaciones en torno a un TLC. Costa Rica había venido sugiriendo esta idea desde hacía unos tres años. La coyuntura en Ottawa fue propicia a la iniciativa y se concluyeron negociaciones en el primer trimestre del año 2001. Actualmente los tratados están en proceso de aprobación legislativa, tanto en Costa Rica como en Canadá. El resto de Centroamérica no ha querido quedarse a un lado en esta iniciativa y por ello le han solicitado al Primer Ministro Chretien que se inicien negociaciones con los otros cuatro países también. La solicitud fue bien recibida. La decisión de negociar con estos países se

fundamenta, por el lado canadiense, en enviar un mensaje al Congreso de Estados Unidos para que apruebe el *fast track* que facilite la continuidad de las negociaciones multilaterales y hemisféricas; por el lado de los países centroamericanos, la decisión se basa en continuar el proceso de apertura, preparar mejor a los sectores público y privados para el ALCA, así como enviarle señales a Estados Unidos en el sentido que hay disposición y preparación para iniciar discusiones con ese país.

Con otros países

Los países centroamericanos han demostrado algún interés por iniciar negociaciones de libre comercio con otros países. En particular, el interés está patente frente a Trinidad y Tobago y frente a Taiwan. No hay en este momento, sin embargo, un calendario acordado de negociaciones técnicas.

Integración hemisférica: el ALCA

La situación de Centroamérica en su participación en el ALCA es ambigua. Por un lado, los países están de acuerdo en que de momento no realizarán negociaciones conjuntas. Cada uno habla con su propia voz. Sin embargo, ya se ha materializado dentro del proceso de negociación hemisférica la costumbre de realizar reuniones previas de coordinación y discusión entre ciertas delegaciones nacionales extrasubregionales con otros países o grupos de países y, a solicitud de otros países y subregiones, Centroamérica como grupo ha participado en estas reuniones. Esta dinámica ha ido generando la creación espontánea del llamado CA-4, que corresponde a los países centroamericanos menos Costa Rica. Este fenómeno del CA-4 dentro del ALCA es, por lo demás, una manifestación de los deseos de profundizar la integración centroamericana a nivel de subgrupos de países que se está materializando poco a poco. Si bien no han habido coordinaciones previas ni se habla con una única voz, lo cierto es que la dinámica de las negociaciones hemisféricas puede inducir sutilmente a los países a desembocar en algún tipo de coordinación o discusión preliminar entre los cinco países. Estas tratativas previas tienen el propósito de explorar el espacio para coaliciones durante la negociación y podría, en algunos casos, tener un impacto positivo.

Integración multilateral: la OMC

A nivel multilateral los países centroamericanos también han demostrado reticencia a la coordinación multilateral. Ha sido en este tema donde se han demostrado más diferencias y a título de ejemplo se mencionan los litigios bananeros en los cuales los países han adoptado diferentes alineaciones apoyando intereses también dispares.¹⁰ Esta situación no pareciera que

¹⁰ En Seattle, con ocasión de la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC, Centroamérica por primera vez adoptó una posición conjunta en el tema bananero. De hecho, actualmente se continúan explorando diferentes opciones de coalición, siempre en función de la conveniencia de cada cual. Este desarrollo es el resultado de la convergencia de intereses que se ha dado en esta ocasión, pero no menos importante es el hecho que las autoridades comerciales subregionales, en virtud de las constantes reuniones intracentroamericanas y con ocasión de las negociaciones en el ALCA y con Chile y con República Dominicana, comienzan a tener una mejor comunicación y entendimiento.

pueda cambiar radicalmente en el corto y mediano plazo, ni aún ante la presencia de una eventual ronda global. Pero sí podrían haber coaliciones *ad hoc* entre algunos de ellos para ciertos temas, aunque obedecerían a la conveniencia del momento más que a una política deliberada de coordinación subregional.

Profundización en subgrupos

En algunos casos, y para ciertos países, la falta de avance a nivel de los cinco países ha inducido a la celebración de ejercicios de integración a nivel de subgrupos. Así, por ejemplo, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua han acordado la libre movilización de personas entre sí, mediante un documento migratorio común (CA-4). El Salvador y Guatemala habían acordado constituir para el año 2001 una verdadera unión aduanera, con arancel externo común, recaudación arancelaria común y libre circulación interna de mercancías y personas. Hay mucha expectativa en ver si se cumple o no con esta fecha límite. Igualmente, han decidido negociar en forma conjunta en el ALCA y en la OMC, lo cual han estado haciendo efectivamente. Concomitantemente, han emprendido una serie de proyectos comunes de integración aduanera y física.

Al respecto, es menester decir que este dinamismo puede tener un impacto interesante sobre algunos de los otros países de Centroamérica. En particular, si la iniciativa prospera, podría tener un importante efecto demostrativo respecto de otros países que podrían querer unirse en el esfuerzo. El polo El Salvador-Guatemala, íntimamente ligado por vínculos de comercio e inversión, con estructuras productivas bastante integradas, con niveles de desarrollo bastante similares, con una historia casi compartida y con una ya añeja tradición de entendimiento entre los dos pueblos, puede efectivamente constituir un factor de liderazgo capaz de conducir el proceso de profundización de la integración en la subregión. Este eje, por supuesto, no pareciera tener la fuerza suficiente como para moldear la integración entre los cinco países, sino que sus limitaciones se hacen más evidentes entre más hacia el sur quiera expanderse.

V. PERSPECTIVAS ACTUALES

Una integración de tercera generación?

La dinámica comercial intrasubregional que se hace evidente en la muestra estadística ofrecida precedentemente, aunque es activa, no arroja señales inequívocas de que el mercado centroamericano representa para todos los cinco países la mejor opción. El estado de la regulación comercial comunitaria tampoco da muestras de que el entusiasmo sea aplastante. Los avances que países individuales hacen hacia afuera con terceros países y hacia adentro en el contexto de subgrupos muestra que a estos frentes se les ha puesto bastante atención. Por ello, aproximadamente desde 1994, se hace evidente que la situación de la integración centroamericana ha empezado a cambiar.

Algunos de los esfuerzos de integración adoptados durante las etapas de primera y segunda generación pronto se agotaron o iban a resultar insuficientes. En efecto, el primero y más importante fue el AEC. En realidad los intentos centroamericanos por armonizar la política arancelaria han dejado resultados bastante ambiguos.¹¹ No fue posible mantener la disciplina para mantener niveles arancelarios armonizados estables para las mercancías. La utilización de medidas de salvaguardia; la aplicación de la cláusula de desabastecimiento; la incidencia de presiones proteccionistas o fiscales; el impulso por acelerar la desgravación arancelaria unilateral en algunos países; la participación de otros en esquemas sectoriales de desgravación multilateral de carácter **Acero por cero**® (como el Acuerdo sobre Tecnología de la Información de la OMC); la arancelización multilateral de las medidas no arancelarias que afectaban el comercio agrícola y que resultó en niveles muy dispares en cada país, etc., han sido factores que le menoscabaron seriamente la integridad al AEC.

Por otro lado, la ausencia de un régimen jurídico fuerte ha contribuido a esta situación. Los instrumentos jurídicos son técnicamente deficientes e inefectivos. Actualmente, como se señaló, la desarmonización del arancel es más que notable y es poco lo que los instrumentos jurídicos han contribuido a evitar esta situación.¹²

Esta cadena de influencias se ve coronada por la incidencia de un nuevo y dinámico instrumento de las políticas comerciales aplicado en los cinco países: las negociaciones de libre comercio que los países por separado o en subgrupos han sostenido con otros terceros países. La aplicación de este instrumento naturalmente iba a romper la lógica interna al AEC al perforarlo por la vía de las negociaciones de libre comercio con terceros países en forma desarticulada del AEC.

¹¹ De hecho, sí fueron efectivos los compromisos para concertar la desgravación arancelaria en forma subregional. Los techos y los pisos arancelarios han estado sujetos a compromisos de desgravación progresiva de conformidad con los calendarios negociados por los cinco países. Sin que esto implique para nada la existencia o necesidad de un AEC, estos ejercicios de apertura subregional han resultado valiosos y no se deberían abandonar, ya que hay ventajas claras asociadas a la coordinación de los techos arancelarios para sujetarlos periódicamente a cronogramas subregionales de desgravación.

¹² La reciente imposición de aranceles que, por motivos políticos, ha impuesto Nicaragua a las importaciones hondureñas, constituye sólo un ejemplo más del problema que se apunta.

Finalmente, la idea de negociar un esquema de integración hemisférica¹³ ha sido otro factor que ha inducido a algunos países centroamericanos a pensar en otros términos no necesariamente favorables a la profundización de la integración subregional. En efecto, no hay un convencimiento colectivo entre los cinco países de que la balanza entre costos y beneficios asociados a la negociación conjunta arroje resultados positivos. Lo mismo se ha acordado en el marco de las negociaciones multilaterales en la OMC. Por supuesto, la lectura de estas decisiones colectivas indica que no hay entusiasmo a favor de la profundización de la integración centroamericana en el corto y mediano plazo y que, por el contrario, los países están manejando el tema con suma cautela, ya que parecieran no percibir a la integración subregional como un instrumento de aumento de la capacidad de negociación externa.

Todo esto hace pensar en la conformación de una integración comercial centroamericana de tercera generación, una integración que en cierta medida ha descartado el concepto de la integración profunda para adoptar un formato mucho más pragmático, flexible, y ajustado a las necesidades inmediatas de los países de la subregión. Este es quizás, como se dijo anteriormente, el viraje más importante en la integración centroamericana desde que se constituyó a principios de los años sesenta. Ha disminuido el ímpetu por avanzar hacia estadios más sofisticados de integración para enfocarse en el perfeccionamiento del estadio básico. De hecho, ya es más que evidente que ha habido un giro estratégico de parte de los países: se han devuelto un paso y han concentrado la acción colectiva preponderantemente en el perfeccionamiento de una ZLC de bienes y servicios en Centroamérica. La idea de escalar por el lindero de la integración comercial, la monetaria, y la económica no pareciera estar en el radar de los países en el corto o mediano plazo. Con ello, por el momento han hecho del mercado centroamericano un área de acción más de su política comercial. No es hoy Centroamérica, como lo fue en el pasado, *el* área fundamental de su proyección comercial exterior. Las presiones derivadas de la globalización, y sobre todo de la dinámica negociadora de esquemas de integración con terceros países -sea a nivel bilateral o hemisférico- han encuadrado a la integración comercial centroamericana en un ámbito de acción más abierto y, como resultado, no acapara la atención de los gobiernos en la misma medida que lo hacía antes.

Lo anterior no implica que la integración centroamericana se haya dejado de lado. Como se indicó antes, la dinámica comercial entre los cinco países y la regionalización parcial de importantes sectores de la economía son hechos reconocidos y respaldados por los gobiernos. Esta integración centroamericana de tercera generación conlleva a su redimensionamiento ya que se han abierto nuevos y difíciles escenarios que el modelo económico imperante le ha impuesto a los países. Ante esta multiplicidad de escenarios de negociación y acción comercial, y dada la urgencia de dosificar la atención política y los recursos administrativos disponibles, la integración comercial centroamericana es, hoy por hoy, un esquema más de acción dentro de un abanico más amplio de integración con el mundo.

¹³ Idea que se discute desde 1990 y que va adquiriendo forma en el ALCA.

Por qué allá sí y aquí no?

La pregunta relevante en este marco interpretativo es ¿Por qué, si otros esquemas de integración en el Hemisferio (MERCOSUR, CARICOM, CAN) están sujetos a las mismas presiones, sólo Centroamérica ha reaccionado en esta forma mientras que esos otros buscan enconadamente su profundización?

Para esto no hay respuestas simples. Es difícil hacer comparaciones entre esquemas de integración en el Hemisferio que tienen su historia y composición propias, sus motivaciones específicas, y su dinámica interna particular. Se debe aclarar primero que a estas alturas ningún esquema de integración profunda en el Hemisferio puede categorizarse como claramente "exitoso". El más nuevo -MERCOSUR- es un acuerdo en transición. Todos -y aún los más recientes- sin lugar a dudas han pasado y siguen pasando por profundas crisis. No obstante, todos presentan una relativa compatibilidad entre el discurso político y el dato fáctico y técnico.

Que Centroamérica, por su longevidad, sea un reflejo de lo que sucederá en los otros acuerdos es algo que únicamente cae en el campo de las posibilidades y la especulación. Definitivamente, muchos son los factores que conducen a que un esquema de integración se haya conformado en una forma y no en otra. En primer lugar, sin embargo, deberá aclararse que en Centroamérica la profundización de la integración no es un concepto que ha sido abandonado totalmente. No obstante, pareciera que la prioridad actual es concentrarse en la primera etapa del libre comercio, para que, una vez que estén dadas las condiciones, se pueda continuar el avance de la integración. Esto pareciera estar lejos en el tiempo. En segundo lugar, en el caso de Centroamérica, este nuevo *status quo* tiene que ver con una historia de frustraciones que demanda urgentemente la adopción de un régimen estable con el cual los cinco países puedan estar de acuerdo. En Centroamérica han habido durante los años noventa percepciones nacionales diferentes. Hay visiones contrapuestas sobre la manera de hacer las cosas, diferencias éstas que pueden tener su causa en factores históricos profundos así como en los diferentes niveles de desarrollo económico e institucional de los países miembros. Por otra parte, la ausencia de una hegemonía subregional de algún país o grupo de países que asuman un rol de líder en la profundización de la integración y que sea aceptado como tal por los otros países contribuye a que se tenga que acordar un régimen flexible que acomode las dispares necesidades de todos los miembros. Como se puede observar en el Cuadro 6, el mercado centroamericano tiene una importancia relativa muy diferente para cada país. Con excepción de Honduras, los países que demandan mayor flexibilidad en Centroamérica son aquellos menos dependientes del mercado subregional. Además, si bien la situación de la seguridad interna y externa fueron móviles de la integración de segunda generación en Centroamérica, una vez que se ha superado hoy el problema de la seguridad ese móvil se desactiva (o no opera con la misma fuerza en los cinco países) y otros factores entran a interactuar en una lucha de fuerzas centrífugas y centrípetas.

Los cinco países centroamericanos no perciben con el mismo grado de uniformidad que, actuando como bloque en los foros mundiales o hemisféricos de negociación comercial, puedan aumentar su poder de negociación. Han preferido conducir sus coaliciones con otros ejes

comerciales y frecuentemente los cinco países se han encontrado en bandos opuestos. Existe un problema fundamental de disparidad de intereses que les frena su capacidad de acción colectiva. Sus percepciones y necesidades son divergentes y todo parece indicar que los países no tienen la disposición de sacrificar el punto de vista nacional para alinearse con el resto. Esto ya no es incapacidad de organización sino voluntad política. No hay actualmente una visión uniforme y compartida de proyecto común.¹⁴

Hay un riesgo implícito?

Aún cuando se requerirá una observación empírica de muy largo plazo para verificar si estos riesgos son reales o meras percepciones, hay que reconocer que el nuevo carácter de la integración puede, como todo, tener sus riesgos. En efecto, existen presiones externas por mantener un esquema de integración profundo y coherente. Algunos socios comerciales importantes de la subregión sólo están dispuestos a entablar diálogos con la subregión y no con países particulares. Así lo ha puesto en evidencia Estados Unidos y la Unión Europea por diversas razones. Otros países más pequeños como Chile también han puesto sobre la mesa su preferencia por discutir los temas comerciales en forma conjunta. México también está interesado en la convergencia de los esquemas que ha negociado bilateralmente o con subgrupos de países. Las negociaciones hemisféricas de libre comercio (ALCA) tienen una tendencia natural a agrupar a los países, y aún cuando también admiten las posiciones nacionales, conforme se vaya llegando a las negociaciones más exigentes y delicadas, más se sentirán las presiones centrípetas en los esquemas subregionales. Desde afuera los cinco países son tratados como una subregión, como un bloque cohesionado que es capaz de articular una posición común. Pocas veces existe la flexibilidad por parte de los grandes socios comerciales de querer asumir el costo tan alto de negociar con cinco unidades minúsculas separadas en lugar de tratar con una subregión relativamente más grande. La actual falta de disposición de Centroamérica hacia la profundización interna y su consolidación como bloque podría sufrir un revés más tarde cuando los países se vean bajo una posible presión externa por unirse.

El riesgo relativo radica en que para entonces, habría sido más fácil el manejo de las negociaciones con terceros si ya se hubiesen decantado las asperezas en lugar de tener que empezar a resolver los problemas de adentro para atender los de afuera. Si la presión futura es por las negociaciones conjuntas, una unión aduanera estaría en mejor capacidad y posición negociadora para afrontar los retos. Por lo exiguo de sus mercados, el atractivo como subregión es superior al atractivo de cinco países individuales de escaso interés. Por ello, se deberán reconocer las bondades del nuevo esquema, pero también habrá que reconocer que, así como hay flexibilidad para admitir grados importantes de divergencia, debe haber también un cierto grado

¹⁴ Las negociaciones conjuntas de TLC que actualmente se celebran o se han concluido (con República Dominicana, Chile y Panamá) no deben inducir a creer que se está frente a un bloque monolítico. Las negociaciones con Canadá son la mejor muestra de ello. Además, cada una de aquellas negociaciones tiene un componente conjunto, pero lo esencial (acceso a mercados y, en cierta medida, las reglas de origen y las listas de servicios e inversión) es objeto de acuerdos o negociaciones bilaterales, poniéndose de manifiesto nuevamente la poca cohesión interna en la subregión.

de flexibilidad para permitir, cuando se requiera, un espacio de acción colectiva centroamericana adicional al que dicta la integración de tercera generación.¹⁵

Tiene ventajas?

El tema de la profundización de la integración es polémico porque tiene muchas ventajas para algunos, pero tiene detractores también. Por ello es que la integración tal y como está encuadrada hoy (lo que aquí se llama "de tercera generación") muestra ventajas para ciertos países. Se puede argumentar fácilmente que gracias a esa actitud contraria a la profundización, ciertos países han logrado avances que aquellos que continúan con esfuerzos conjuntos no logran atinar. El mejor caso es el de las negociaciones de TLCs. Como se indicó anteriormente, tanto Costa Rica como Nicaragua negociaron tratados bilaterales con México desde hace años, en tanto que el Triángulo del Norte apenas recientemente concluyó uno. Como resultado, los niveles de exportación de Costa Rica, por ejemplo, hacia México y de atracción de inversiones de este país, han sido muy positivos, sobre todo una vez superada la crisis financiera mexicana de 1995. Costa Rica es, hoy por hoy, el primer socio comercial centroamericano de México, desplazando en esto a Guatemala. Nicaragua observó la situación y decidió desprenderse del Triángulo del Norte en sus negociaciones con México. Como resultado, tiene un TLC con México desde 1997.

En definitiva, la profundización de Centroamérica para algunos países significa un costo que no se está dispuesto a pagar. El eje El Salvador-Guatemala es el centro de la integración centroamericana. Entre más se baja hacia el sur, más débil es la inclinación por la integración centroamericana profunda. Panamá ni siquiera participa. Por ello, los países más al sur son los que ven un mayor precio que pagar por la profundización, sobre todo en términos de la falta de flexibilidad en materia de manejo de relaciones con terceros países.

Se puede profundizar la integración comercial?

El diagnóstico arriba expuesto no pareciera indicar que la profundización de la integración centroamericana (incluyendo a los cinco países de la subregión) sea plausible en el futuro inmediato, ni siquiera en el mediano plazo, aunque puede suceder que las condiciones se presenten en el largo plazo. Todo parece indicar que el actual estado de cosas -esa integración de tercera generación- apenas empieza a tomar fuerza. Las autoridades políticas de algunos países continúan con su discurso integracionista y de profundización, y otras optan por un enfoque más diplomático. Las negociaciones técnicas (donde realmente se exhiben las posiciones de política) sin embargo, parecieran legitimar esa visión de que *por el momento* lo que interesa es la ZLC de bienes y servicios. Basta leer el Plan de Acción Inmediata de los Ministros responsables del Comercio de julio de 1998 para entender esto con claridad meridiana.

¹⁵ Recientemente, el gobierno de Estados Unidos ha dado señales de estar dispuesto a iniciar negociaciones de libre comercio con los países centroamericanos. El mensaje es que lo haría en forma conjunta, no separada. Por ello, si no hay flexibilidad en esta materia, los cinco países de la subregión -y quizás otros países vecinos como Panamá y República Dominicana- se verán empujados a sostener una negociación vital -la más vital de su historia- en forma conjunta. Será esta la mejor oportunidad para valorar las estrategias de negociación seguidas por los países.

Con excepción del lenguaje programático del Protocolo de Guatemala de 1993, por el momento no pareciera existir a nivel oficial, ni en los países ni en los organismos de la integración, un plan de acción para la integración centroamericana que vaya más allá y que pretenda profundizar la integración. Simplemente no hay consenso entre los países sobre si y cómo hay que hacerlo. Además, como se observó, la agenda internacional es compleja y los países deberán diseñar cualquier intento de profundización con mucho cuidado. Para estos efectos es conveniente identificar los temas estratégicos por considerar para una integración centroamericana. Seguidamente, se exponen algunas cuestiones básicas que pueden ser relevantes para esa profundización en los temas de aranceles, servicios e inversiones.

Un arancel externo común

El tema de la negociación de un AEC, o más propiamente, de una política arancelaria armonizada subregionalmente, como se señaló arriba está demasiado comprometido por la negociación de tratados de libre comercio bilaterales, por disciplinas jurídicas poco efectivas para controlar los impulsos unilaterales de los países, y por la perspectiva de una negociación hemisférica de gran envergadura. Adicionalmente, la disparidad de los niveles arancelizados multilateralmente para productos agrícolas hace difícil pensar en una armonización de una cantidad importante de partidas. Pareciera ser entonces que habría que superar estos escollos, para poder empezar a pensar en un AEC. El tema jurídico constituye una variable que se puede controlar internamente. Habría que poner orden en el esquema vigente mediante la negociación de nuevos instrumentos jurídicos. El tema de las negociaciones de ZLCs es mucho más delicado e implica tomar en cuenta los períodos de desgravación que se han negociado y que se negociarán en el futuro inmediato. En vista que en estas ZLCs se ha acordado que el plazo de transición es de 10 años, en principio habría que tomar el compromiso más remoto de concretar un acuerdo en el futuro y sumarle los 10 años para que no implique una distorsión a un eventual AEC centroamericano. Por el momento, la fecha más remota para iniciar un proceso de transición a libre comercio es la fijada para la conclusión del ALCA, es decir, el año 2005. Por ello, se puede argumentar que no será sino hasta el año 2015 que se presentarán las condiciones óptimas para la implementación de un AEC. Para entonces, todas las ZLCs negociadas por los países centroamericanos estarán totalmente en operación: con México, República Dominicana, Chile, Canadá, Panamá y, si las negociaciones prosperan, con todos los países del Hemisferio a través del ALCA. Sólo entonces, y asumiendo que no habría negociaciones individuales con países fuera del Hemisferio, el panorama estaría más despejado para poner en vigencia un AEC. Finalmente, en cuanto al tema de la uniformización de los niveles consolidados luego de la arancelización agrícola acordada durante la Ronda Uruguay, la situación parece indicar que habrá que esperar que corra el período de aplicación de estos compromisos (a 2005), sumarle a esto los compromisos de desgravación adicional que se adquieran en la actual ronda multilateral de negociaciones agrícolas y, luego de esto, tal vez hayan mejores condiciones para discutir una uniformización de los niveles de protección en áreas tan sensibles como la agricultura.

Comercio intrasubregional de servicios

El tema de la negociación de un área de libre comercio de servicios en Centroamérica también requiere poner atención a una serie de compromisos previamente adquiridos por los países, así como a las necesidades estratégicas del futuro ALCA. En primer lugar, el tema de la liberalización del comercio de servicios es desconocido para todos los países. A nivel de TLCs, los países centroamericanos han adquirido compromisos básicos de consolidación del *status quo* más que de liberalización comercial. No obstante, han adquirido frente a México, República Dominicana y Chile, compromisos de nación más favorecida (NMF) que les hace extender a estos tres países en forma automática e inmediata cualquier nueva concesión que los países centroamericanos quieran hoy por hoy otorgarse entre sí o a cualquier tercer país, salvo ciertas excepciones debidamente registradas. Por ello, las opciones para profundizar la liberalización son básicamente dos: o bien se espera a que la dinámica de liberalización se inicie en el marco del ALCA a partir del año 2005 y se negocien desde entonces compromisos hemisféricos que incluyan a Centroamérica, a México, Chile y República Dominicana, o bien se diseña un mecanismo de negociaciones intracentroamericanas, que debería estar coordinado con otros mecanismos de negociación y liberalización con México, Chile y República Dominicana si es que no se le quiere otorgar a estos países concesiones comerciales sin contrapartida. Sin lugar a dudas, el primer enfoque es el menos complicado y tendría mayores probabilidades de éxito. Una liberalización intracentroamericana que no tome en cuenta estas sensibilidades estaría probablemente mal enfocada como negociación y como estrategia y puede afrontar problemas serios de naturaleza política y de implementación. Tal vez la única excepción a lo anterior se ubique en aquellos servicios que han sido excluidos de los TLCs (como los servicios financieros en el caso del TLC entre Costa Rica y México, y con la República Dominicana).

Inversión intracentroamericana

El tema de la inversión es también muy interesante. Nuevamente los países tienen fundamentalmente dos opciones a su alcance. La primera es negociar un tratado regional de inversiones moldeado en la tradición europea, que incluiría disciplinas nacionales post-establecimiento. De hecho, el TLC entre Centroamérica y República Dominicana es un ejemplo de este enfoque. El segundo enfoque sería similar al del TLCAN e implicaría adquirir compromisos de pre-establecimiento y establecer una lista de consolidaciones, probablemente sujetas a algunos compromisos de desmantelamiento de las restricciones y las reservas sectoriales. Lo lógico aquí sería, sin embargo, procurar la uniformidad de los enfoques a nivel centroamericano, hemisférico y hasta multilateral. Y dado que la correlación de fuerzas en el ámbito internacional pareciera indicar que un enfoque tipo TLCAN podría ser el candidato hemisférico y multilateral más fuerte, sería mejor que inspire al enfoque centroamericano. Por lo demás, este modelo es más abierto y transparente, lo cual repercutiría positivamente en la atracción de inversiones. Por el momento se podría negociar una consolidación de las reservas y restricciones, para proceder luego en forma armonizada junto con el ALCA, y quizás hasta la OMC, a definir eventuales aperturas de sectores sujetos a restricciones legales. Esto implicaría que una apertura gradual y en sectores específicos podría iniciarse a partir del año 2005 también,

sin perjuicio de que una negociación de disciplinas generales y de consolidación se dé con anterioridad a esta fecha en el ámbito subregional. El desmantelamiento de estas restricciones puede resultar tan costoso políticamente dentro de un país, que sólo con un paquete de concesiones amplio (que sólo una negociación hemisférica o multilateral, y no así una subregional, puede proveer) se podría vender políticamente dicha apertura en los países centroamericanos.

Las consideraciones anteriores indican que hay, en efecto, un espacio para la profundización de la integración comercial centroamericana si se toma en cuenta el escenario general de las negociaciones comerciales internacionales; sin embargo, la profundización tiene sus limitaciones. Como se demuestra, parece difícil que los países acuerden concesiones preferenciales entre sí, especialmente en el tema de servicios e inversiones, desconectadas de otras negociaciones hemisféricas o multilaterales. La aludida profundización es ciertamente posible, pero bajo un enfoque horizontal, frente a muchos otros socios y no sólo frente a Centroamérica. En este sentido, pareciera que la agenda internacional y ciertas decisiones nacionales anteriores (codificadas en los acuerdos de libre comercio suscritos con terceros en los últimos años) han influido para que la región pierda el privilegio de las preferencias mutuas y exclusivas.

Un rol para la "facilitación de negocios"?

El panorama de la integración profunda, como se puede observar, no está del todo claro. La idea de perfeccionar una zona de libre comercio y hacer algunas concesiones adicionales de profundización en áreas muy específicas y particulares pareciera ser la tónica del momento. Por ello, hace falta, un nuevo concepto lo suficientemente operativo y versátil, que contribuya a resolver algunos problemas específicos que agobian a los operadores comerciales en la subregión y que no se resuelven naturalmente en el marco formal de una ZLC.

El tema de la facilitación de negocios tiene el potencial de ser ese concepto sombrilla bajo el cual los cinco países pueden definir áreas de acción colectiva fuera del marco comprometedor y estricto de la profundización de la integración comercial. Facilitación de negocios es un concepto ampliamente conocido en el marco de otros foros comerciales como el APEC, la OMC, y el ALCA. Obedece en primer lugar a esa necesidad imperiosa de superar impedimentos específicos que puedan afectar tanto al tráfico de mercancías, como a la provisión de servicios, al desplazamiento de los hombres de negocios y al establecimiento de las inversiones. Es una idea que, si se aborda adecuadamente, puede arrojar resultados satisfactorios en el corto plazo. No para reemplazar al proceso de perfeccionamiento de la ZLC sino para complementarlo dando señales de avance mediante un esfuerzo colectivo a favor del comercio.

En efecto, los países pueden iniciar una serie de rondas periódicas y sucesivas de negociación de medidas de facilitación de negocios sobre la base de propuestas de los cinco países. En ellas se podrían definir medidas totalmente originales, y/o se podrían implementar con más detalle aquellas sugeridas o acordadas en otros foros como el ALCA y la OMC. Se puede constituir aquí un espacio de acción que mantendría a los países concentrados en buscar las mejores

maneras de resolver problemas muy específicos que afectan a los comerciantes e inversionistas subregionales. El efecto político que tendría este concepto puede resultar muy interesante en las relaciones de los países entre sí y con sus respectivos sectores privados. Así, por ejemplo, un esfuerzo de facilitación de negocios podría ser la homologación de las normas de etiquetado para un determinado producto. No habría necesidad de establecer un montaje institucional de armonización de normas o reglamentos técnicos centroamericanos y su respectivo reglamento, sino tan sólo un mecanismo *ad hoc* de cooperación del cual se espera un único resultado concreto. Otro ejemplo puede ser la definición de un marco de intercambio de información sobre oportunidades comerciales en el contexto de las compras del sector público. Otro puede ser la armonización del horario de operación de las aduanas en las fronteras de los cinco países (y podría incluir a Panamá y Belice).

Se pueden concebir docenas de pequeños ejemplos, muchos de ellos modestos, muchos de ellos de mayor significado para la comunidad empresarial. Si los países abordan el ejercicio con entusiasmo y seriedad, los resultados pueden ser positivos. Igualmente, los sectores privados podrían ser participados en el proceso de definición de las medidas solicitándoles sus sugerencias de medidas por adoptar. Este puede resultar siendo un proceso con mucho rédito comercial, relativamente barato en términos de negociación y movilización de recursos institucionales, y con un costo político mínimo. Igualmente, en un contexto en que los países están reacios a la adopción de compromisos profundos de corte subregional, este otro enfoque complementario les puede significar una ruta de avance.

VI. OBSERVACIONES FINALES

Este análisis demuestra dos grandes tendencias:

1. Un crecimiento de la actividad comercial intrarregional en términos absolutos, pero quizás no lo suficientemente dinámico en términos relativos como para que precondicione completamente las agendas comerciales de los cinco países con sus socios extrasubregionales.

La pequeña muestra estadística ofrecida arriba enseña los ritmos y dirección básica del comercio y arroja información sobre el crecimiento constante del comercio intrasubregional. Este crecimiento, sin embargo, no avanza con el mismo dinamismo que el comercio extrasubregional, probablemente por tamaño y composición del mercado y por la permanencia de ciertos impedimentos al comercio. En materia de inversiones intrasubregionales, en cambio, sí pareciera haber un crecimiento importante que no tiene comparación con las inversiones centroamericanas fuera de la subregión. Hay entonces indicaciones de una revitalización del comercio y de la inversión en Centroamérica. Ciertas limitaciones estructurales ya reconocidas desde hace ya más de una década parecen indicar, sin embargo, que la subregión no ofrece el dinamismo y las dimensiones de mercado necesarias para que los países expandan sus exportaciones de mercancías a una velocidad suficiente para garantizar un crecimiento adecuado. Por ello, pareciera que la subregión es importante, pero no es la solución para todos. Consecuentemente, el esfuerzo que los países hacen por insertarse en los grandes mercados internacionales no debe cesar, y las autoridades deberán saber ubicar el equilibrio entre la atención que se le debe prestar a la subregión *vis-à-vis* el resto del mundo.

2. Una tendencia general a flexibilizar considerablemente los compromisos regionales.

La evolución de los compromisos, el carácter y la naturaleza de los nuevos instrumentos, ponen en evidencia una necesidad de "desatarse" de los compromisos rígidos que anteriormente existían en la subregión. La subregión no orienta sus esfuerzos colectivos hacia la profundización. Aún en aquellos casos en que hay necesidad de actualizar instrumentos subregionales, en el mejor de los casos se opta por modalidades flexibles. Esta observación en el plano jurídico-institucional parece ser un resultado de la dinámica económica que se observa en el punto (1) anterior.

En definitiva, el Protocolo de Guatemala de 1993 establece los lineamientos programáticos generales en la subregión para profundizar la integración comercial, económica, monetaria y política centroamericana. En materia de integración comercial se hizo un llamado primero al perfeccionamiento de la ZLC para proceder posteriormente con la unión aduanera y consecutivamente con el resto de las etapas. El Protocolo no fija fechas para completar las secuencias. Estas orientaciones tan generales le han dado a los países la flexibilidad necesaria para satisfacerlos: por un lado, se cuenta con un programa político que, de momento, satisface el discurso integracionista; por otro lado, al no fijar fechas y ser tan ambiguo, el Protocolo ofrece

la posibilidad que aquellos países que prefieren no avanzar puedan sostener el ímpetu integracionista para concentrarse en el perfeccionamiento de la ZLC. Por ello, en lugar de subir los escalones, han preferido quedarse en el primero y trabajar en esa plataforma. Aquí es donde se han quedado los cinco países actuando como bloque y donde, aparentemente, se quedarán durante el corto y mediano plazo. Las posibilidades de subir colectivamente los siguientes escalones son remotas por el momento. A largo plazo podrían evaluarse de nuevo las condiciones para la profundización y para continuar avanzando por el camino trazado por el Protocolo de Guatemala.

La regionalización económica parcial que hoy atestigua Centroamérica requiere de una buena ZLC de bienes y servicios y, excepcionalmente quizás, algún tipo de acción colectiva adicional en sectores muy específicos. Los agentes económicos subregionales necesitan condiciones claras y estables de operación y esa plataforma de libre comercio podría -en buena medida- suplir esas necesidades. Otras manifestaciones de la integración no comercial (infraestructural, energética, ambiental, etc) definitivamente contribuirían en esta dirección.

Pareciera entonces que la integración de segunda generación impulsada en los años noventa, y que tiene su reflejo en el enfoque ambicioso y profundo del Protocolo de Guatemala, se ha visto alterada. Los países han preferido dimensionar la integración centroamericana en un marco más amplio de frentes comerciales. Para quienes prefieran verlo así, se podría argumentar que todavía los países se mantienen dentro de los lineamientos señalados por el Protocolo de Guatemala, sobre todo para la etapa inicial. No obstante ello, al revisar la agenda más amplia y las perspectivas para el futuro, se puede argumentar que ha habido un cambio importante de enfoque y que se puede estar ingresando en un esquema diferente al concebido por el espíritu del Protocolo. El espíritu de Guatemala era reforzar y profundizar la integración en preparación para insertar a la subregión en los esquemas internacionales de comercio y de negociaciones. No obstante, la realidad presente y las perspectivas de corto y mediano plazo parecen indicar que los países centroamericanos procurarán ingresar en la economía internacional sin apoyarse en una integración centroamericana profunda, aunque algunos agentes económicos que requieren de mayor escala para ser eficientes internacionalmente sí se basarán en una regionalización parcial para afrontar un mundo globalizado caracterizado por la competencia. Al menos en términos de negociación conjunta en los principales foros comerciales y de otras acciones unilaterales adoptadas por los países, el *status quo* demuestra esta situación. El enfoque adoptado, por supuesto, puede arrojarle mejores resultados a algunos países que a otros. Toda esta falta de consenso entre los cinco países genera como un importante subproducto la creación del CA-4. En el fondo, la falta de consenso existente en la integración intracentroamericana se limita a que un país, Costa Rica, sostiene -con un evidente grado de razón- una posición diferente a la de sus otros cuatro socios comerciales. El CA-4 es una reacción a ese deseo por tratar de establecer una alianza subregional para afrontar la globalización.

Para poder entender bien la situación de la integración comercial centroamericana se hace relevante examinar una serie de elementos y sus concatenaciones entre sí. Con el objeto de

identificar algunos de los elementos respecto de los cuales se pueden conducir investigaciones posteriores, se mencionan los siguientes:

- Los flujos de comercio intrasubregionales y compararlos con los extrasubregionales, y la importancia relativa diferente que el mercado centroamericano tiene para cada país de la subregión;
- Los flujos de inversión intrasubregionales y extrasubregionales y los factores reales que determinan dichos flujos;
- La agenda internacional en materia de negociaciones comerciales y sus perspectivas e impacto sobre la subregión;
- Los compromisos comerciales adquiridos con terceros países a través de acuerdos de libre comercio;
- Los compromisos comerciales adquiridos entre sí a través de los instrumentos jurídicos de la integración suscritos a la fecha;
- El carácter y obligatoriedad de los compromisos jurídicos subregionales en materia de profundización de la integración y la capacidad del sistema de exigir el cumplimiento de esos compromisos;
- Las preferencias nacionales de política de integración y de inserción en el mercado internacional.
- El desarrollo institucional de los países en materia de política comercial, incluyendo las asimetrías existentes;
- La correlación de fuerzas políticas y económicas (grupos de presión) dentro de cada país que abogan a favor o en contra de la profundización de la integración económica en la subregión; y
- La percepción que actores extrasubregionales (gobiernos extranjeros, organizaciones internacionales, inversionistas, empresarios, la prensa) tienen sobre la subregión.

Este análisis quedó muy lejos de explorar profundamente todas estas vertientes, pero sí reconoce que es necesario comprender la influencia de estos factores para entender la actualidad comercial centroamericana como esquema de integración. Al final, se concluye que el tipo de integración comercial que emerge en estos años constituye un muy delicado balance de las percepciones que los cinco gobiernos tienen sobre todas estas fuerzas centrífugas y centrípetas. Son estos factores estructurales -y no el mero constructivismo político sin asidero real- los que realmente definen el *status* de la integración centroamericana. Lo anterior no significa que el estado actual de la integración centroamericana está predeterminado, sino que quienes han tomado decisiones se han

basado fundamentalmente en estos factores para moldear el *status quo* e implementar el Protocolo de Guatemala en una forma sensiblemente distinta a la que se pretendió al suscribirlo.

El avance en Centroamérica se estará haciendo en el futuro a nivel de ZLC, restando todavía, como se ve, áreas que cubrir. Quizás algunas áreas específicas podrían ser trabajadas para intentar algunos esfuerzos de profundización. Algunos trabajos básicos se pueden continuar en el tema de la uniformidad de los aranceles externos para coordinar la apertura unilateral. Igualmente, áreas como la regulación bancaria podrían, hasta cierto nivel, ser objeto de discusión subregional.

Otro tema en el cual se puede avanzar es en el de la facilitación de negocios. Este concepto es lo suficientemente versátil como para representar una solución en el corto plazo a esa falta de *momentum* en la integración comercial centroamericana e igualmente puede resultar de mucho beneficio para la comunidad empresarial que opera en la subregión.

Finalmente, hay excelentes perspectivas de avance a nivel de subgrupos. Ya en el pasado se han reunido subgrupos de países -generalmente El Salvador y Guatemala, uniéndoseles frecuentemente Honduras y ocasionalmente Nicaragua- con diferentes propósitos de corte integracionista. En algunos casos puede haber en estos ejercicios un valor demostrativo importante para entusiasmar a otros países, aunque quizás no a todos, al menos por ahora. Estos ejes tienen el potencial de constituirse en la locomotora de la profundización de la integración en Centroamérica. El CA-4 pareciera vislumbrarse como una antesala de una nueva fisonomía para la integración comercial profunda en Centroamérica.

PUBLICACIONES DE INTAL

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Integración & Comercio. Revista cuatrimestral (español e inglés) por suscripción o en forma individual.

INTAL Carta Mensual (español, inglés y portugués, en Internet).

INFORMES SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN

Informe MERCOSUR (anual, en español, inglés y portugués).

Informe CENTROAMERICANO (anual, en español). Versión en inglés: sólo en pdf (Internet).

INFORMES ESPECIALES

Integración energética en el Cono Sur (español). Mario A. Wiegers. 1996.

Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur (español):

Transporte Terrestre. José Alex Sant'Anna. 1997.

Puertos y vías navegables. Martín Sgut. 1997.

Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional. Ian Thomson. 1997.

El impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR (español y portugués). Juan José Taccone y Luis Jorge Garay (eds.) 1999.

Impacto del TLCAN en las exportaciones de prendas de vestir de los países de América Central y República Dominicana. Español (Internet).

INTAL: 35 años de Compromiso con la Integración Regional. Español.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

The Integration Movement in the Caribbean at Crossroads: Towards a New Approach of Integration (inglés). Uziel Nogueira. 1997.

MERCOSUL e Comércio Agropecuario (portugués). Ives Chaloult y Guillermo Hillcoat. 1997.

Las relaciones de comercio e inversión entre Colombia y Venezuela (español). Eglé Iturbe de Blanco. 1997.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

Integración y democracia en América Latina y el Caribe (español). Alvaro Tirado Mejía. 1997.

Estado de evolución en la elaboración e implementación de las Normas ISO 14.000 y CODEX Alimentarius (español). Laura Berón. 1997.

Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR (español). Vicente Garnelo. 1998.

Comercio Electrónico: conceptos y reflexiones básicas (español). Gerardo Gariboldi. 1999.

Cómo expandir las exportaciones de los países dentro de una economía globalizada (español). Rubens Lopes Braga. 1999.

La dimensión cultural: base para el desarrollo de América Latina y el Caribe: desde la solidaridad hacia la integración (español). Alejandra Radl. 2000.

Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo (español). Bernardo Kliksberg. 2000.

Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración (español). Lincoln Bizzozero - Sergio Abreu. 2000.

BASES DE DATOS - SOFTWARE

DATAINTAL (CD-ROM) Sistema de estadísticas de comercio de América

Base INTAL MERCOSUR (BIM)

Base de datos bibliográficos (INTEG)

Directorio de las Relaciones Económicas de América Latina y el Caribe con Asia-Pacífico (CD-ROM)

Instrumentos básicos de integración económica en América Latina y el Caribe - II. Actualizada a Junio 2000.

Rueda de Negocios

PUBLICACIONES DE INTAL/ITD

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Una evaluación de la homogeneidad macroeconómica y del desarrollo de la región centroamericana (español). Florencio Ballesteros. 1998.

Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s (inglés). Robert Devlin y Ricardo Ffrench-Davis. 1998.

Negotiating Preferential Market Access: The Case of NAFTA (inglés). Antoni Estevadeordal. 1999.

El ALCA y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción (español). Jaime Granados. 1999.

The New Regionalism in the Americas: The Case of MERCOSUR. (inglés). Antoni Estevadeordal, Junichi Goto y Raúl Saez. 2000.

¿Qué hay de nuevo en el Nuevo Regionalismo en las Américas? Robert Devlin y Antoni Estevadeordal. 2001 (también disponible en inglés).

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

ALCA: Un proceso en marcha (español). Nohra Rey de Marulanda. 1998.

The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration (inglés). Anneke Jessen y Ennio Rodríguez. 1999.

Government Procurement and Free Trade in the Americas (inglés). Jorge Claro de la Maza y Roberto Cambor. 1999.

Financial Services in the Trading System: Progress and Prospects (inglés). Eric Miller. 1999.

The FTAA: Some Longer Term Issues (inglés). Robert Devlin, Antoni Estevadeordal y Luis Jorge Garay. 1999.

The Free Trade Area of the Americas and MERCOSUR-European Union Free Trade Processes: Can they Learn from Each Other? (inglés). Robert Devlin. 2000.

Negotiating Market Access between the European Union and MERCOSUR: Issues and Prospects (inglés). Antoni Estevadeordal y Ekaterina Krivonos. 2000.

La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible (español). Jaime Granados. 2001.

PUBLICACIONES DE INT/ITD

DOCUMENTOS DE TRABAJO

El Mercado Común del Sur: MERCOSUR. Martin Arocena. Documento de Trabajo # 203. Septiembre 1995 (también disponible en inglés).

De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos. Robert Devlin y Luis Jorge Garay. Documento de Trabajo # 210. Julio 1996 (también disponible en inglés).

Facts, Fallacies and Free Trade: A Note on Linking Trade Integration to Labor Standards. Donald J. Robbins. Working Paper # 214. Mayo 1997.

What can European Experience Teach Latin America About Integration. L. Alan Winters. Working Paper # 215. Mayo 1997.

Economic Integration and Equal Distribution. Willem Molle. Working Paper # 216. Mayo 1997.

Hacia el libre comercio en el Hemisferio Occidental: El proceso del ALCA y el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo. Enrique V. Iglesias. Documento de Trabajo # 218. Julio 1997 (también disponible en inglés)

Convergence and Divergence Between NAFTA, Chile, and MERCOSUR: Overcoming Dilemmas of North and South American Economic Integration. Raúl A. Hinojosa-Ojeda, Jeffrey D. Lewis y Sherman Robinson. Working Paper # 219. Mayo 1997.

La infraestructura de transporte en América Latina. Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 220. Julio 1997 (también disponible en inglés).

MERCOSUR: Logros y desafíos. Carlos Sepúlveda y Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 213. Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

PUBLICACIONES ESPECIALES

Nota Periódica, Julio 1995; Febrero, Agosto y Diciembre 1996; Julio y Diciembre 1997; Agosto y Diciembre 1998; Febrero y Octubre 1999; Octubre 2000 (también disponible en inglés y las versiones 1997 disponibles en portugués).

El Euro y su efecto sobre la economía y la integración en América Latina y el Caribe. Roberto Zahler. Trabajo presentado en el seminario "El Euro y su impacto internacional" con ocasión de la 40ª Asamblea de Gobernadores del BID, Francia, Marzo 16, 1999 (también disponible en inglés).

Separata del Informe de 1996 sobre Progreso Económico y Social en América Latina. Parte II, Capítulo 2: Liberalización comercial. 1996 (también disponible en inglés).

Unión Económica y Monetaria Europea: Avances recientes y posibles implicaciones para América Latina y el Caribe. Marzo 1997 (también disponible en inglés).

Globalización e Integración Regional: consecuencias para América Latina. Enrique V. Iglesias, México D.F., Noviembre 1997 (también disponible en inglés).

Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas. Luis Jorge Garay y Antoni Estevadeordal. Junio 1995 (también disponible en inglés).

El nuevo rostro de la integración regional en América Latina y el Caribe. Enrique V. Iglesias, Montevideo, Julio 1997 (también disponible en inglés).

El Area de Libre Comercio de las Américas: De Miami a Belo Horizonte. Enrique V. Iglesias, Belo Horizonte, Mayo 1997 (inglés, español y portugués).

Asociación Transpacífica: El papel de América Latina. Enrique V. Iglesias, Santiago, Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

