

## CAPITULO

## 4

## El desafío de la acción regional

**PREGUNTA GENERADORA**

¿Cuáles son los principales procesos de integración y qué demandan de la institucionalidad regional?

**PREGUNTAS ESPECIFICAS**

- ¿Cuál es la situación actual de las estrategias e instituciones de integración regional?
- ¿De qué manera facilita la institucionalidad el avance de la integración?
- ¿Cuáles son las nuevas tensiones que emergen de la inserción de las economías y las sociedades centroamericanas en la economía internacional?
- ¿Qué incidencia han tenido las instituciones de integración en el manejo de estas tensiones?

### Valoración del informe Estado de la región (1999)

La Cumbre de Presidentes de Esquipulas II, celebrada en 1987, y en la cual se aprobó el procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica<sup>1</sup>, fue el punto de arranque de los esfuerzos institucionales de integración regional de finales del siglo XX. Esquipulas II contribuyó decisivamente a la normalización de las relaciones económicas y políticas en el área, al hacer posible su gradual pacificación<sup>2</sup>, facilitar su estabilización política y la transición democrática de los países gobernados, hasta entonces, por regímenes autoritarios.

La reactivación de los esfuerzos institucionales de fines de los ochenta rápidamente dio paso a una nueva etapa de integración en los años noventa. Primero, la creación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) implicó una reforma de la institucionalidad heredada de la década de los sesenta. Segundo, la suscripción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) por los gobiernos del área estableció una agenda de largo plazo para la integración regional. Tercero, una significativa ampliación de la normativa centroamericana (tratados y acuerdos) expandió las actividades de las instituciones de integración hacia ámbitos tradicionalmente considerados como propios de cada país, tales como los asuntos ambientales y la equidad social. Cuarto, en la actualidad nuevos actores gubernamentales y no gubernamentales participan en lo que antes era un espacio reservado a los gobiernos. Por una parte, Panamá, Belice y República Dominicana se convierten en socios activos del esquema de integración; por otra, las instituciones regionales abren mecanismos de consulta con las organizaciones de la sociedad civil.

Una corriente cotidiana, no tan visible, se agrega a procesos institucionalizados. Durante la presente década se ha generado un creciente comercio intrarregional de bienes y servicios, mediante inversiones y exportaciones, que ha permitido un acercamiento a los niveles prevalecientes en la década de los setenta. Los empresarios contribuyen significativamente a moldear los procesos económicos de carácter regional.

Los avances y esfuerzos empresariales de integración centroamericana obedecen, y han obedecido, más a decisiones adoptadas por empresas específicas, que a esfuerzos

originados por las organizaciones del sector privado o por acciones de los gobiernos. En los noventa, estas decisiones microeconómicas fueron dinámicas y crecientes, y su principal efecto ha sido enlazar, en la práctica, a las economías de la región. Se trata, por su naturaleza, de una actividad dispersa e individual, que no depende de los avances en el marco jurídico e institucional regional, aunque se encuentra profundamente influida por él.

Como los empresarios, la sociedad civil regional ha contribuido de múltiples maneras a la nueva etapa de integración. Primero, sus organizaciones han logrado erigirse en interlocutores de los gobiernos y las instituciones de integración, creando nuevos mecanismos de participación social y de influencia sobre las agendas integracionistas. Segundo, canalizan importantes recursos financieros, técnicos y humanos para el fortalecimiento de otras entidades de la sociedad civil y la promoción de programas de desarrollo locales, con participación de las comunidades. Tercero, son medios de creciente relevancia para el intercambio de experiencias e información en un amplio conjunto de temas.

El primer informe regional no se limita a documentar los esfuerzos institucionales en pro de la integración, sino que ilumina los esfuerzos que otros actores sociales realizan, a fin de sugerir los ámbitos distintivos y los avances de sus esfuerzos integracionistas. La visión que emerge es decididamente constructivista: una pluralidad de actores desarrollan esfuerzos integracionistas y dan lugar a procesos caracterizados por la diversidad, la superposición, la falta de sincronía y hasta la contradicción entre agendas políticas y sociales.

La suma de esfuerzos integracionistas, sin embargo, no implica un proceso pautado, o concertado, de integración, ni necesariamente un fortalecimiento de la dinámica integracionista, pues algunos de los esfuerzos se cancelan entre sí. La culpa no es de la diversidad de agendas, sino de la diversidad generada, no por el diálogo, sino por los monólogos que se dan en el mismo espacio. Esto entraña riesgos para las sociedades centroamericanas, el principal de ellos una eventual desilusión con la presente etapa de integración. Reforzar una integración centroamericana capaz de impulsar el desarrollo humano sostenible es, para el primer informe, un desafío regional.

# El desafío de la acción regional

## Valoración general del segundo informe (2003)

El momento actual de Centroamérica es tiempo crucial de negociación económica internacional, cargado de oportunidades y también de amenazas.

El cambio de siglo ha encontrado a Centroamérica elaborando propuestas de integración económica, con una orientación más acorde con las nuevas estrategias de desarrollo asumidas por los países y, además, con fuertes incentivos y tensiones derivadas de las negociaciones de convenios internacionales, acuerdos y planes, así como de la entrada en vigencia de nuevos tratados. Oportunidades y amenazas se hacen presentes en un marco de decisiones complejas y aceleradas, que pone en tensión a las instituciones de la integración, a los mecanismos *ad hoc* creados para enfrentar esos procesos y a los países y sociedades. Nunca como en esta época se han superpuesto y acumulado las negociaciones y acuerdos entre naciones del área, junto con la incorporación de nuevos países al proceso de construcción de una zona de libre comercio en la región, procesos bilaterales de negociaciones con terceros países, procesos conjuntos de negociación con otros, en un acelerado proceso de regionalismo abierto. Pero, quizás, nunca como ahora se enfrentan decisiones tan estratégicas para el futuro de los países y pueblos, sin certezas generalizadas y surgidas de la experiencia anterior, ni recetas para lo que sigue. Hoy las preguntas sobre la apertura, la concentración de la riqueza, la aceleración del desarrollo humano y la inclusión, el futuro del agro, el fortalecimiento de las instituciones y la capacidad reguladora de los Estados, y tantas otras, recuperan relevancia.

Las respuestas a estas interrogantes generan controversias y expectativas.

El primer informe sobre el estado de la región señaló sucintamente algunos esfuerzos institucionales en pro de la integración regional, pero se centró en iluminar los esfuerzos que otros actores sociales realizan para integrarse, entre ellos las migraciones abordado en el capítulo 2 de este informe. Este enfoque, y el consiguiente señalamiento de desafíos, correspondieron al momento en que más países y más temas se disputaban la atención de la integración, revitalizada por los logros de salidas políticas negociadas y el restablecimiento del comercio intrarregional. Adicionalmente, la participación de la sociedad en las decisiones, así como una mayor exigencia con respecto al cumplimiento de los numerosos acuerdos de integración, fueron señalados en forma consistente.

A su vez, este segundo informe se centra en la descripción y análisis de la integración centroamericana, considerando sus importantes y vastas dimensiones institucionales en la primera parte, y describiendo sus aspectos económicos, con énfasis en la política comercial, en la segunda.

Al abordar la institucionalidad y la política comercial se toma en cuenta el cambio de estilo de desarrollo, reflejado en el cambio de paradigma de la integración, que se dio a partir de la década de 1980 y que se ha ido modificando gradualmente a partir de entonces. Ello ha tenido manifestaciones en el ámbito de los compromisos políticos, las reformas institucionales y los cambios en los instrumentos de política que comparte la región en su conjunto. Del análisis de estos acontecimientos se desprenden dos conclusiones fundamentales. En primer lugar, ha cobrado mayor relevancia el tema de la integración

económica entre los países centroamericanos, se han agregado nuevos temas, como la solución de controversias, y se ha ampliado la cobertura de este esquema, por ejemplo, a servicios. De esta forma se ha modernizado lo que puede calificarse como una zona de libre comercio altamente desarrollada, que tendría posibilidades de convertirse en una unión aduanera en la medida en que, en el futuro, se avanzara hacia un arancel externo efectivamente común. En segundo término, las perspectivas de contar con un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos se han convertido en el factor que más ha dinamizado la acción conjunta de los gobiernos en los últimos tiempos. Ello ha condicionado la naturaleza de la integración, que corresponde en buena medida a lo que podría calificarse como un proceso de regionalismo abierto que incluye a Centroamérica y los Estados Unidos, y en el que la velocidad con que se avanza depende del ritmo establecido por el gobierno norteamericano. Todo apunta a que ese TLC será uno de los principales determinantes de la inserción externa de cada país centroamericano y de la región en su conjunto en el futuro.

### Integración y desarrollo: ayer y hoy

Como se señaló, no es sino hasta fecha reciente que se ha fortalecido la concordancia entre integración y estilo de desarrollo. Esta relación ha tenido diversas características, por lo que un somero recorrido de antecedentes resulta actual y muy pertinente.

Desde principios de la década de los ochenta los países centroamericanos comenzaron a abandonar la antigua estrategia de sustitución de importaciones y a adoptar una nuevo estilo de desarrollo “hacia afuera”. La estrategia anterior tenía un alto contenido regional, centroamericano, reflejado en la creación del Mercado Común Centroamericano mediante el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (suscrito el 13 de diciembre de 1960 en Managua por todos los países centroamericanos, con la excepción de Costa Rica, que lo firmó en 1963). En ese tratado se asumieron compromisos básicos que definieron el contenido de la integración económica de acuerdo con tal estrategia. Se acordó un arancel externo común que servía para proteger de las importaciones a la industria de la región, y se crearon incentivos para que se diera un proceso de industrialización basado en la protección. Además, se constituyó un mercado regional ampliado, mediante el libre comercio intracen-

troamericano, para favorecer un proceso de industrialización en el que se aprovecharan las economías de especialización y de escala. La integración que se impulsó tuvo un contenido básicamente económico, con vistas a que la creciente interdependencia económica de la región pudiera, eventualmente, facilitar una mayor integración política o, al menos, grados crecientes de coordinación de políticas.

En forma simultánea, y con base en el mismo tratado, se crearon instituciones para responder a esta estrategia. Así, la Secretaría Permanente de Integración Económica de Centroamérica (SIECA) se constituyó básicamente para dar seguimiento a los compromisos asumidos en el Tratado General, mientras que el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) fue creado para contribuir al financiamiento de la inversión, sobre todo de infraestructura, que requería el proceso regional de industrialización. También se estableció la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano, a efectos de darle seguimiento a los acuerdos de los bancos centrales de la región y, en especial, para facilitar el funcionamiento del régimen de pagos que requería la expansión del comercio dentro del área. Todo ello se produjo con apoyo de la cooperación internacional. También se crearon otras instituciones, o se aprovecharon algunas que ya existían, aunque no necesariamente respondieran a la nueva estrategia de desarrollo, tales como el CSUCA, que se ocupó de aspectos relacionados con la educación superior<sup>3</sup>.

El proceso de integración que comenzó en la década de los cincuenta y entró en la etapa acelerada en la década de los sesenta ha sido objeto de múltiples evaluaciones, que no cabe desarrollar en este capítulo (el capítulo sobre desafíos del desarrollo económico aborda el crecimiento económico en el largo plazo). En todo caso, hubo un aumento exponencial del comercio intracentroamericano y la región atrajo considerables montos de inversión extranjera. Si cada país hubiera seguido un proceso nacional de sustitución de importaciones, como la República Dominicana o Panamá, lo más probable es que su grado de industrialización hubiera sido menor. Sin embargo, los beneficios de la industrialización tendieron a concentrarse más en algunos países (Costa Rica, El Salvador y Guatemala) y la guerra entre El Salvador y Honduras en 1969 resultó en el retiro de este último de la institucionalidad centroamericana durante varios años (Sol, 1998). Pero quizá más importante fue el hecho de que varias naciones del área experimentaron un proceso de

modernización excluyente, de crecimiento sin equidad. Ello, aunado a un contexto internacional que favorecía la polarización, dio lugar a severos conflictos internos (El Salvador, Guatemala y Nicaragua) que interrumpieron durante la primera mitad de los años ochenta el crecimiento y el proceso de creciente interdependencia que continuaba dándose por la vía del comercio y de las inversiones recíprocas en Centroamérica.

Coincidió entonces nuevas iniciativas políticas de acción regional -reflejadas en los Acuerdos de Esquipulas- con una nueva estrategia de desarrollo, orientada ya no a la sustitución de importaciones, sino al desarrollo de las exportaciones, especialmente no tradicionales, como nuevo motor del crecimiento. El énfasis en la acción política para alcanzar la paz en Centroamérica, así como las nuevas estrategias de desarrollo asumidas por cada país, no favorecieron la elaboración y puesta en práctica de una nueva propuesta de integración económica que correspondiera y fortaleciera la nueva estrategia de desarrollo “hacia afuera”, como lo había hecho en el pasado el Mercado Común con el desarrollo “hacia adentro”<sup>4</sup>. Si bien se dio un ajuste del paradigma de la integración, reflejado en los nuevos protocolos de Guatemala y de Tegucigalpa, con una orientación general que correspondía a los nuevos lineamientos de las estrategias de desarrollo que comenzaban a imperar en cada país de la región, ello no estuvo acompañado de instrumentos de política específicos que permitieran que la integración jugara un papel tan importante como en el pasado.

En todo caso, la nueva versión del tratado general de integración, denominado Protocolo de Guatemala (1993), definió algunas propuestas generales que dieron una nueva orientación<sup>5</sup>, a saber:

- Impulsar el desarrollo sostenido de Centroamérica mediante una estrategia conjunta hacia afuera, para fortalecer su participación en el comercio mundial.
- Reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración para adecuarlo a la nueva estrategia de apertura externa.
- Impulsar una nueva integración que fortaleciera a la región como un bloque económico, para insertarla en la economía mundial.
- Transformar las estructuras productivas para lograr una reinserción eficiente y dinámica en el mercado internacional.

Algo similar ocurrió con la promulgación -durante la Cumbre Ecológica Centroamericana de Managua, en 1994- de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), que dio lugar a una serie de compromisos jurídicos y que permitió desarrollar algunos proyectos regionales importantes, pero que en su mayor parte no logró concretar estos compromisos en políticas específicas que fueran asumidas e implementadas de manera conjunta por los países. Sin embargo, sí se desarrolló una nueva institucionalidad, más orientada a satisfacer las necesidades de la integración o de la coordinación en el ámbito político (especialmente de cancillerías y de los presidentes centroamericanos), que se reflejó en la creación del SICA, el 13 de diciembre de 1991, mediante el Protocolo de Tegucigalpa (SICA, 1991) y que sirvió para incorporar propuestas sectoriales como la de ALIDES.

A ello se agregaron la constitución del Parlamento Centroamericano y los intentos por reactivar la Corte Centroamericana de Justicia y algunas instancias de coordinación en el ámbito técnico e institucional, dentro de lo cual se incluyó lo económico y lo ambiental (gráfico 4.1). Esto también se combinó con esfuerzos por extender el ámbito de la integración a lo social, aunque con menores alcances, como se verá más adelante.

Fue hasta la segunda mitad de la década de los noventa que comenzaron a surgir nuevas propuestas de integración económica coherentes y detalladas, con una orientación más acorde con las nuevas estrategias de desarrollo. No obstante, la dinámica individual de cada país, el desarrollo incipiente de las instituciones regionales y la falta de definición política de actores externos -todo ello asociado a un nuevo paradigma de desarrollo que no se concentraba en la integración centroamericana, sino en la apertura hacia terceros mercados- impidió que estas propuestas se convirtieran en agendas efectivamente adoptadas por los países. Tampoco se trató de propuestas que fueran sometidas a procesos de participación y discusión entre sectores amplios de la población, pues el debate se restringió a ciertas élites de los sectores públicos y privados de la región. Por otra parte, las autoridades competentes en materia de comercio exterior iniciaron un proceso de formulación de reglamentos para normar el comercio de bienes y servicios en el área, que comenzaron a constituirse en acuerdos concretos, tendientes a conformar una zona de libre comercio, pero sin que puedan considerarse como parte de una estrategia conjunta de inserción externa de la región como un todo.

En todo caso, entre las propuestas más comprensivas que se hicieron en la segunda mitad de los noventa están la de Harvard-INCAE, la de Regionalismo Abierto de la CEPAL, y “Centroamérica 2020”, de AID-UE (Bulmer-Thomas y Kincaid, 2000). Por su parte, la agenda Madrid 2001, preparada por la Secretaría General del SICA y consultada con la sociedad civil, fue aprobada por los gobiernos centroamericanos y presentada en la reunión de seguimiento post Mitch (Grupo Consultivo de Madrid). Posteriormente el Plan Puebla-Panamá tomó la forma de una iniciativa adicional, aunque más centrada en proyectos de infraestructura, algunos identificados por la agenda Madrid 2001, que fue asumida por los gobiernos centroamericanos en mayor grado que las propuestas previas, pero sin que llegara a perfilarse como una nueva estrategia de integración (Torres, 2003).

La negociación de un TLC con los Estados Unidos también puede incluirse dentro del conjunto de nuevas propuestas de integración. El hecho de que este esfuerzo se dé en tiempos en que no existen entre los gobiernos centroamericanos confrontaciones ideológicas, plantea un escenario similar al de principios de la década de

los sesenta, cuando se promovió la creación del Mercado Común Centroamericano.

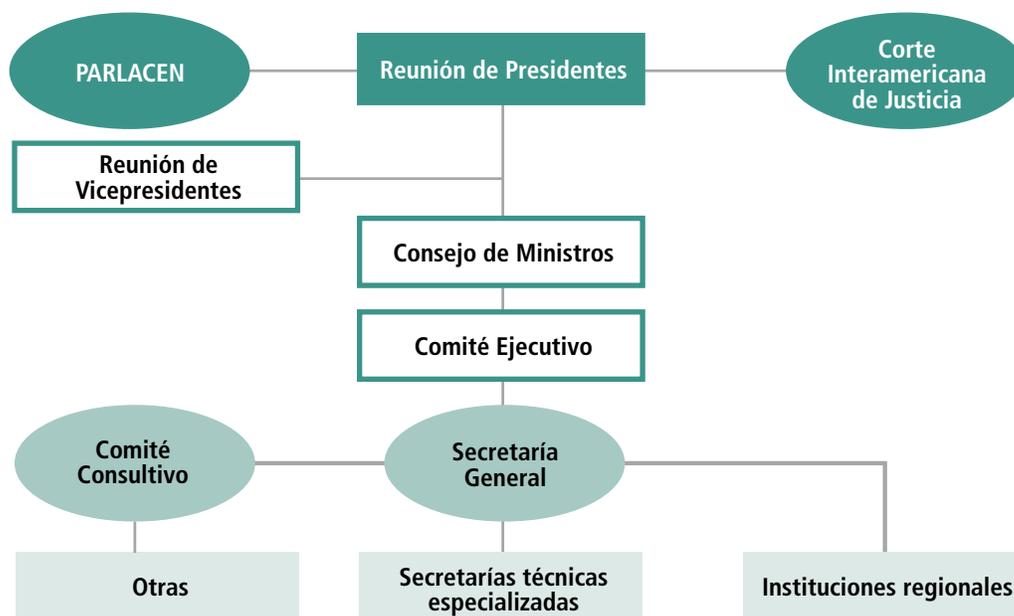
### El Sistema de Integración Centroamericano

A partir del Acuerdo de Esquipulas II, en 1987, se comenzó a desarrollar un sistema institucional cuyos componentes pueden esquematizarse de la siguiente manera (Proyecto Estado de la Región, 1999):

- Creación del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) en 1986. Éste cobró plena vigencia el 28 de octubre de 1991, cuando su primera Asamblea Plenaria se instaló oficialmente en la Ciudad de Guatemala (PARLACEN, 2003).
- Creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en 1991<sup>6</sup>, según se detalla en este capítulo.
- Suscripción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), en 1994, como respuesta a la orientación global del desarrollo.

GRAFICO 4.1

#### Estructura del Sistema de Integración Centroamericano según el Protocolo de Tegucigalpa



Fuente: SICA, 2003a

- Significativa ampliación de la normativa regional (tratados y acuerdos centroamericanos): el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas (Guatemala, 1987), el Protocolo de Tegucigalpa (1991), que dio origen al SICA, el Protocolo de Modificación al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (Guatemala, 1993), el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (San Pedro Sula, 1995) y el Tratado de Integración Social Centroamericana o Tratado de San Salvador (San Salvador, 1995) (CSUCA y SICA, 1999).
- Participación de nuevos actores gubernamentales y no gubernamentales y de nuevos socios activos (Panamá, Belice y República Dominicana).

El esquema formal del SICA se representa gráficamente en la gráfica 4.1.

### Las cumbres presidenciales

Las cumbres presidenciales ocupan un lugar de primer orden en las decisiones regionales y en materia de institucionalización. Al analizar los contenidos de sus resoluciones, se concluye que estos encuentros han sido el mecanismo propulsor de la integración, aunque con una brecha significativa entre reuniones y declaraciones, por un lado, y logros concretos, por otro. De acuerdo con Torres (2003), desde 1991 puede contabilizarse un total de 31 cumbres, la adopción de 30 instrumentos jurídicos y 68 declaraciones. Con respecto a los temas tratados, el cuadro 4.1 muestra un resumen de temas tratados y acuerdos.

#### CUADRO 4.1

### Centroamérica: cumbres de presidentes y temas tratados. 1998-2002<sup>a/</sup>

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

<sup>a/</sup> Entre los acuerdos se incluyen: declaraciones, comunicados conjuntos, memorias, enmiendas y protocolos.

Fuente: SICA, 2002.

La diversidad de áreas temáticas tratadas en las cumbres ha sido amplia, y a partir de ellas se ha derivado una serie de mandatos para toda la institucionalidad, en especial para las secretarías técnicas y el BCIE. Como se indicó anteriormente, al efectuar un balance de los antecedentes de la integración, se observa que los primeros impulsos integracionistas generaron procesos en los que predominaron modernizaciones excluyentes, de crecimiento sin equidad (Torres, 2003). Dos cumbres presidenciales durante el 2002 (septiembre y diciembre) han reafirmado, alrededor del tema de inseguridad alimentaria y nutricional, la necesidad de priorizar las políticas sociales para acompañar debidamente las políticas macroeconómicas. Así, al registrarse un incremento de casos de desnutrición aguda entre la población infantil, los presidentes encargaron a sus ministros del área social de velar por reducir la vulnerabilidad, preparar mecanismos de prevención y establecer una estrategia de reducción de la pobreza extrema. Estas apreciaciones sugieren nuevos énfasis surgidos de evaluaciones sobre la importancia de enfrentar desafíos estructurales y conceptuales, como el de la pobreza.

La actuación de las instituciones, consecuencia de las resoluciones y lineamientos recibidos de las cumbres presidenciales, se ha concretado principalmente en proyectos de infraestructura, reuniones y negociaciones de comercio exterior y el diseño de planes y estrategias diversas. Entidades como el BCIE han venido participando, conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo y otras agencias financieras, en el apoyo a proyectos vinculados con la modernización de sectores sociales (salud, educación, caminos rurales).

En materia económica, el sistema de integración le ha dado énfasis a la unión aduanera, según lo acordado por los presidentes. El avance en este sentido se ha reflejado en la adopción de una normativa interna regional, en un alto grado de armonización arancelaria y en el libre comercio de productos entre los países centroamericanos. Así, en marzo del 2002 los mandatarios aprobaron un plan de acción que incluyó la normativa comercial (solución de diferencias, tratado centroamericano de servicios e inversiones y CAUCA), la armonización arancelaria total, el libre comercio irrestricto, una administración aduanera común y la eliminación de los puertos fronterizos intrarregionales, distintas negociaciones comerciales (ALCA, Estados Unidos, OMC) y la facilitación del comercio. Como se verá más adelante, el sistema ha ocupado buena parte de

su agenda de trabajo en afinar detalles de los acuerdos de libre comercio, especialmente con los Estados Unidos, siendo el 2003 un año crucial para este proceso. Adicionalmente a dichas negociaciones, las llevadas a cabo con Canadá, Chile, República Dominicana y México han sido las más prominentes en los últimos dos años.

En el 2002 se aprobó un Plan de Acción de Turismo y se ordenó a las entidades competentes del ramo elaborar proyectos para articular el potencial turístico con el cultural.

En materia agropecuaria, en diciembre del 2002 los presidentes centroamericanos adoptaron el “Marco estratégico para enfrentar la inseguridad alimentaria y nutricional asociada a las condiciones de sequía y cambio climático”, elaborado por el Consejo de Integración Social, que relanzó hace algunos años sus actividades, luego de haber mantenido un perfil bajo por varios años. Este instrumento entrelaza compromisos de tipo social y agropecuario, e incluye un Plan de Acción Agropecuario para hacer frente a los cambios climáticos, preparado por el Consejo Agropecuario de Centroamérica. La Cumbre de Presidentes XXII aprobó un mandato a las instituciones nacionales, para establecer, con el apoyo de la Secretaría de Integración Social y UNICEF, un Plan Decenal para el Cumplimiento de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Además se aprobó una agenda regional con siete áreas prioritarias: conglomerados regionales y competitividad, políticas comerciales y negociaciones internacionales, sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos, gestión de innovación tecnológica, gestión ambiental agropecuaria, reducción de vulnerabilidad y desarrollo rural.

En lo concerniente al tratado de libre comercio con Estados Unidos, mediante una resolución de septiembre de 2002 los presidentes acordaron otorgar todo el apoyo político a los procesos de prenegociación y negociación, y solicitaron al BCIE un aporte de 500,000 dólares no reembolsables para cada uno de los países de la región, con el fin de preparar y facilitar su participación.

### La Corte Centroamericana de Justicia

La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) fue reestablecida por el Protocolo de Tegucigalpa (1991) y entre 1992 y 2001 comunicó 40 resoluciones y 13 opiniones consultivas. A la fecha tres Estados, El Salvador, Nicaragua y Honduras, la han ratificado y reconocido. La mayoría de casos atendidos por esta instancia se debe a

demandas interpuestas por entes o personas de Nicaragua y Honduras.

De acuerdo con Torres (2003), entre los principales roles que ha jugado la CCJ está su participación en el conflicto por los límites marítimos entre Honduras y Nicaragua, luego de que el primero firmara un tratado con Colombia que, según Nicaragua, cercenaba su territorio marítimo en una importante cantidad de kilómetros. La sentencia de la Corte no surtió efectos inmediatos, pues Honduras mantiene el tratado limítrofe y Nicaragua estableció como represalia un arancel de 35% a los productos hondureños, el cual luego fue derogado totalmente.

### El Parlamento Centroamericano

Si bien el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) data de la cumbre de Esquipulas I (1986) y está constituido como instancia regional encargada de la coordinación y representación centroamericana en el plano legislativo (Torres, 2003), no fue sino hasta 1991 que se eligió su primera Junta Directiva. Actualmente cuenta con representantes de Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, y existe participación de Panamá y de República Dominicana. Costa Rica decidió no participar en este órgano.

Al PARLACEN se le ha señalado su carácter “declarativo” y el hecho de que carece de iniciativa legislativa dentro del SICA. Su debilidad política probablemente se deba al mecanismo de elección directa de sus miembros, que en el

contexto centroamericano actual no los vincula directamente con los organismos legislativos de cada país. La mayoría de sus resoluciones se refieren al soporte o apoyo a ciertos procesos ocurridos en las distintas naciones, a reglamentos para instancias del SICA e incluso a asuntos de carácter técnico (Torres, 2003).

Una función de relativa importancia de este Parlamento con respecto al sistema de integración, es la aprobación de reglamentos internos para las distintas secretarías del sistema, pues le otorga cierto sentido de autoridad en relación con el SICA. Por otro lado, de acuerdo con Torres (2003) y otros analistas consultados, “entre los asuntos económicos tratados en el PARLACEN se observa que existen tres o más resoluciones al año relativas al presupuesto interno del Parlamento, ocupando ello tiempo importante del organismo”. En el cuadro 4.2 se identifica el carácter de las resoluciones de esta instancia, en tanto que el cuadro 4.3 muestra los partidos representados en ella, lo cual estaría apuntando a su potencial como foro de discusión.

### La Secretaría General y las secretarías técnicas del SICA

Para la realización de los fines del Sistema de Integración Centroamericana se estableció un conjunto de órganos: la Reunión de Presidentes, conocida como Cumbre, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General. Esta última está a cargo de un Secretario General,

CUADRO 4.2

#### Centroamérica: resoluciones del Parlamento por tipo según año<sup>a/</sup>. 1994-2001

Año	Políticas	Económicas <sup>b/</sup>	Sociales	Ambientales <sup>c/</sup>	Otras
1994	3	0	0	0	0
1995	8	2	1	2	3
1997	16	2	1	2	3
1999	8	10	7	1	7
2000	13	7	4	2	6
2001	13	11	1	3	7

<sup>a/</sup> En 1996 no se realizaron sesiones.

<sup>b/</sup> Incluye aspectos de presupuesto interno de Parlamento y asuntos comerciales y aduaneros.

<sup>c/</sup> Incluye aspectos relacionados con turismo.

Fuente: Gaceta Centroamericana, 1994-2001.

## CUADRO 4.3

**Centroamérica y República Dominicana: partidos políticos representados en el PARLACEN. Noviembre de 2002<sup>a/</sup>****Guatemala**

- Frente Republicano Guatemalteco (FRG), 9 diputados.
- Partido de Avanzada Nacional, 1 diputado.
- Coalición Desarrollo Integral Auténtico (DIA), Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), 2 diputados.
- Partido Independiente, 2 diputados.
- Partido Liberal Progresista (PLP), 1 diputado.
- Partido Unionista en Formación, 4 diputados.

**El Salvador**

- Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), 8 diputados.
- Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), 7 diputados.
- Demócrata Cristiano, 2 diputados.
- Centro Democrático Unido (CDU), 1 diputado.
- Acción Nacional, 1 diputado.
- Conciliación Nacional, 2 diputados.
- Popular Republicano, 1 diputado.

**Honduras**

- Partido Nacional (PN), 8 diputados.
- Partido Liberal (PL), 9 diputados.
- Demócrata Cristiano de Honduras, 2 diputados.
- Innovación y Unidad Social Demócrata, 1 diputado.
- Unión Democrática, 1 diputado.

**Nicaragua**

- Partido Liberal Constitucionalista (PLC), 11 diputados.
- Frente Sandinista de Liberación Nacional, 9 diputados.

**Panamá**

- Partido Revolucionario Democrático (PRD), 7 diputados.
- Demócrata Cristiano, 2 diputados.
- Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA), 2 diputados.
- Partido Arnulfista, 6 diputados.
- Cambio Democrático, 1 diputado.
- Liberal Nacional, 1 diputado.
- Solidaridad, 1 diputado.

**República Dominicana**

- Partido Revolucionario Dominicano (PRD), 10 diputados.
- Partido de la Liberación Dominicana (PLD), 2 diputados.
- Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), 9 diputados.
- Partido de la Estructura, 1 diputado.

<sup>a/</sup> Tienen derecho a ser parlamentarios los expresidentes Álvaro Arzú (Guatemala), Armando Calderón Sol (El Salvador), Carlos Flores Facussé (Honduras), Arnoldo Alemán (Nicaragua) y Ernesto Pérez Balladares (Panamá), y los exvicepresidentes Luis Flores (Guatemala), Enrique Borgo (El Salvador), Leopoldo Navarro (Nicaragua) y William Nadal (Honduras).

Fuente: Parlacen, 2003.

nombrado directamente por la Reunión de Presidentes y es quien representa legalmente al SICA. El rol de la Secretaría General es de impulsora y coordinadora de la agenda centroamericana y su seguimiento (Santamaría, 2003).

En concordancia con la figura 4.1, conviene examinar los avances a través de las tres líneas estratégicas de acción que posee el SICA (cuadro 4.4). A este respecto, y partiendo de la agrupación de las políticas públicas, los subsistemas más importantes son los el económico, con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), el social, con la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) y el ambiental, con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).

La SIECA, fundada en 1960 por el Tratado General de Integración Económica, tiene entre sus funciones las siguientes: velar por los asuntos económicos de la integración y por la correcta aplicación de los instrumentos respectivos, realizar análisis y estudios técnicos referentes a la integración económica, dar seguimiento a las resoluciones adoptadas por los foros de dirección, ser enlace con otras secretarías especializadas y

tener capacidad de iniciativa en materia de integración económica.

La Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA) se creó en 1995, por el Tratado de Integración Social Centroamericana, órgano del Subsistema Social de la Integración que presta servicios de Secretaría Técnica al Consejo de la Integración Social y a los demás órganos que no tienen una secretaría específica, como es el caso del Consejo Centroamericano de Autoridades de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH) y del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA) (recuadro 4.1). Entre sus funciones se encuentran: velar por la aplicación del tratado, verificar el cumplimiento de objetivos, realizar las actividades que el Consejo de Integración Social determine y ser enlace entre entidades del subsistema social.

La CCAD fue fundada en 1989 por la Cumbre Presidencial de San Isidro de Coronado y la integran los ministros de ambiente. Entre otras funciones promueve la incorporación de asuntos ambientales en diversos niveles de discusión e implementa sus propias políticas.

#### RECUADRO 4.1

### Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica

El Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA) es un órgano del Sistema de Integración Social. Su actividad se encuentra enmarcada jurídica e institucionalmente por la Declaración de San Salvador, el Protocolo de Tegucigalpa y el Tratado de la Integración Social de Centroamérica, adoptados por los presidentes del área en las cumbres de 1991 y 1995.

Esta entidad tiene como propósito fundamental ejercer la rectoría del sector salud en el ámbito regional, para lo cual realiza acciones como las siguientes:

- identifica y prioriza los problemas regionales de salud, que son abordados mediante una Agenda y un Plan Centroamericano de Salud. De esta manera se logra un impacto mayor que el que se obtendría al tratarlos en forma individual;
- determina cuáles problemas de salud, por su multicausalidad y su trascendencia socioeconómica, deben ser elevados al conocimiento de la Cumbre de Presidentes, para la búsqueda de soluciones intersectoriales;
- impulsa iniciativas regionales de salud para cuya implementación se requiere cooperación internacional, canalizada por medio del SICA, y

- da seguimiento, ejecuta y evalúa los acuerdos y las resoluciones emanadas de las cumbres presidenciales.

El COMISCA opera con la asistencia de organizaciones como JICA, INCAP y OPS. Algunas de sus áreas de acción son:

- Promoción de acciones conjuntas de salud en las áreas fronterizas, para mejorar la condición de salud y nutrición de las poblaciones más vulnerables en esas áreas.
- Promoción de la salud de los trabajadores, con el fin de disminuir los costos en salud producidos por accidentes y riesgos laborales.
- Promoción de salud y ambiente, con acciones para elaborar una Agenda Compartida y la Política Centroamericana de Salud y Ambiente y para establecer estándares de legislación en materia de aire puro.
- Promoción de calidad total en salud, mediante capacitación. Además, se realizó una negociación conjunta de precios de medicamentos contra el SIDA, con el apoyo de OPS/OMS y la participación de los países centroamericanos (ver recuadro 4.2).

Fuente: SICA, 2001.

## CUADRO 4.4

**Centroamérica: secretarías e instituciones del SICA****Secretarías técnicas especializadas**

- Secretaría de la Integración Económica Centroamericana (SIECA)
- Secretaría de Integración Social Centroamericana
- Unidad Técnica de Vivienda del Consejo Centroamericano de Autoridades de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH)
- Unidad Técnica de Salud/ Secretaría de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA)
- Secretaría General de Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC) (recuadro 4.3)
- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD)
- Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA)
- Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA)
- Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCAC)
- Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM)
- Consejo de Ministros de Transporte (COMITRAN)
- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Regional de Recursos Hidráulico (SE-CRRH)
- Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (OSPESCA)
- Secretaría Ejecutiva del Consejo de Electrificación de América Central (SE-CEAC)
- Comisión de Ciencia y Tecnología de Centroamérica y Panamá (CTCAP)

**Instituciones regionales**

- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
- Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA)
- Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)
- Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)
- Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA)
- Comisión Regional de Telecomunicaciones de Centroamérica (COMTELCA)
- Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC)

**Otras**

- Consejo del Istmo Centroamericano de Deportes y Recreación (CODICADER)
- Organización Centroamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCEFS)
- Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (COCISS)
- Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPRE)
- Comisión Centroamericana para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos (CCP)

**Otras en proceso de incorporación al SICA**

- Secretaría Ejecutiva del Consejo Centroamericano de Superintendentes de los Sistemas Financieros
- Secretaría pro-tempore del Consejo Centroamericano de Estadística

*Fuente: SICA, 2003a.*

## RECUADRO 4.2

### Negociación conjunta de medicamentos contra el VIH/SIDA

En enero del 2003, las autoridades sanitarias de la región negociaron en Panamá, con cinco compañías farmacéuticas, una importante reducción en el precio de los medicamentos antirretrovirales. Los medicamentos objeto de la negociación reducen la aparición de enfermedades oportunistas y mejoran sustancialmente la calidad de vida. Sin embargo, por su alto costo la aplicación de terapias antirretrovirales es muy limitada en la región.

Esta negociación se dio en el marco de la Iniciativa de Acceso Acelerado (IIA) a la Atención a las Personas Viviendo con VIH/SIDA, originada en el mandato de la Cumbre de Presidentes Centroamericanos (Madrid 2002) y en resoluciones del COMISCA y del Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (COCISS) y de RESSCAD. Se conformó una comisión negociadora, con la participación de los ministerios de salud y de las instituciones de seguridad social de los países de Centroamérica. Esta comisión, con el apoyo de OPS/OMS y SISCA, logró una reducción promedio del 55% en el precio anual de un tratamiento.

Las compañías participantes hicieron distintas ofertas de reducción de los precios de sus medicamentos antirretrovirales, que oscilaron entre un 33% a 83%, además de la oferta de donar medicamentos para la prevención de la transmisión materno-infantil.

Una compañía se comprometió a mantener la política de reducción de precios que vienen aplicando desde hace dos años. El tratamiento de uso más común en la región, AZT+3TC+EFV, pasará a tener un precio entre los 1,035 y 1,454 dólares.

Además de la reducción de precios, tres compañías decidieron estandarizar sus precios en Centroamérica, lo que facilitará la integración de pautas y normas de tratamiento y aumenta la posibilidad de tratamientos conjuntos.

Por su parte los gobiernos de la región se comprometieron a implementar mecanismos para evitar la fuga de medicamentos hacia otros países y a elaborar planes, tales como la creación de procesos legales y administrativos para la compra y manejo de los medicamentos.

Los gobiernos se comprometieron además a elaborar planes y establecer las estructuras necesarias para la prestación de atención integral a las personas que viven con VIH/SIDA (PVVS), lo cual incluye el manejo clínico, atención de enfermería y apoyo, así como a desarrollar mecanismos que garanticen el acceso acelerado de estas personas a la atención.

*Fuente: SICA, 2003b.*

## RECUADRO 4.3

### Origen, fases y objetivos de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC)

#### Origen

La génesis y los antecedentes de la CECC se pueden ubicar en la primera reunión del órgano superior de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y en la Declaración de los Presidentes de Centroamérica emitida en San Salvador en 1968. En 1975 se constituyó la Coordinación Educativa Centroamericana (CEC), como una instancia de trabajo conjunto de los ministros de educación y, finalmente, en 1982 se aprobó el Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC), para incluir en la iniciativa anterior el componente cultural.

#### Evolución

Un primer momento en la evolución de la CECC comprende la gestación y un incipiente desarrollo institucional a partir de 1975. Se realizaban foros de ministros de educación en los cuales se intercambiaban experiencias, se analizaban problemas comunes y se compartían iniciativas, pero no se ejecutaban acciones concretas de carácter regional.

Un segundo momento se inició con la reactivación dinámica y la construcción de la sostenibilidad institucional, entre 1994 y el 2000. La CECC comenzó a ejecutar proyectos regionales, tanto en educación como en cultura, de gran relevancia. Fue un momento de servicio y apoyo a los países.

**RECUADRO 4.3 (continuación)**

En una tercera etapa, a partir del 2001, se plantea la desconcentración del quehacer educativo y cultural de la CECC, para facilitar el protagonismo que puedan ejercer los países en campos específicos al liderar un programa o actividad regionales, ya sea en educación o en cultura.

**Objetivos generales**

- Desarrollar e intensificar las relaciones entre los pueblos del área centroamericana, por medio de la cooperación permanente y la ayuda mutua en los campos de la educación y la cultura, para propiciar el desarrollo integral de los países miembros.
- Estimular el desarrollo integral de las personas con la inclusión del componente cultural en los procesos educativos.

- Reafirmar la identidad cultural en cada uno de los países miembros.

**Publicaciones**

Entre otras importantes publicaciones realizadas por la CECC se pueden citar siete números de la serie *Culturas Populares Centroamericanas*, la *Historia del Istmo Centroamericano*, el *Anuario Centroamericano de Estadísticas de Educación* (1, 2, 3 y 4) y el *Compendio Centroamericano de Legislación Cultural*.

Fuente: CECC, 2001.

**Subsistema económico**

A raíz del interés en la integración económica, las actividades del subsistema económico han recibido un renovado impulso, que se ha reflejado en cuatro hechos significativos en los últimos dos años: la unión aduanera, la voluntad hemisférica para consolidar el ALCA, las iniciativas concernientes al Plan Puebla-Panamá (PPP) y la negociación conjunta de tratados de libre comercio con República Dominicana, Chile, México, Canadá y los Estados Unidos de América.

Con el apoyo de la SIECA, se han realizado continuas reuniones del Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), en las que se han tratado temas relativos a la unión aduanera y el comercio regional, así como las diferentes negociaciones de tratados de libre comercio, y la preparación y seguimiento de acciones en materia del ALCA y la Organización Mundial de Comercio. Adicionalmente a estas reuniones de alto nivel, se han llevado a cabo las de viceministros y directores de la integración. Como resultado de estos encuentros, en octubre de 2002 se aprobó la Política Agrícola Común, de conformidad con el mandato de los presidentes. Además con la vigencia del PPP, la SIECA ha venido apoyando citas y decisiones importantes con respecto al transporte, especialmente por la vía del Consejo de Ministros de Transportes (COMITRAN). De modo paralelo al afianzamiento de las negociaciones del ALCA, se ha estimulado la armonización de normas técnicas, sobre todo en relación

con el transporte por carretera. Como ejemplo de la nueva normativa, se aprobaron el Manual Centroamericano para el Diseño de Pavimentos y el Manual Centroamericano de Normas Ambientales para el Diseño, Construcción y Mantenimiento de Carreteras.

La SIECA también ha apoyado la iniciativa de integración vial y un acuerdo sobre concesiones de carreteras, que es una de las formas organizativas más importantes en materia vial dentro del Plan Puebla-Panamá. En relación con el transporte marítimo portuario, se ha venido consolidando el proyecto de Agenda de Seguridad Ambiental Marítimo Portuaria de Centroamérica y el Plan de Acción respectivo. Diversos grupos técnicos se reúnen en la sede de la SIECA y cuentan con su apoyo logístico; tal es el caso de los que tienen responsabilidades en las negociaciones del ALCA y de los TLC con Estados Unidos, México, República Dominicana, Panamá, Chile y Canadá.

En cuanto a la unión aduanera, los procedimientos constituyen parte fundamental de la agenda para su consolidación. A este respecto se ha venido impulsando el proyecto de Manual Único de Procedimientos Aduaneros, en el marco de la unión aduanera. La SIECA además ha coordinado los programas informáticos relacionados con este proceso y con su normativa, especialmente en lo que se refiere a la ampliación y actualización del Código Arancelario Uniforme Centroamericano (CAUCA), la ampliación y desarrollo de algunos regímenes de su Reglamento

(RECAUCA), la homologación de legislaciones nacionales que regulan regímenes aduaneros especiales, la circulación de medios de transporte de carga, la operación de tiendas libres, el tratamiento de equipaje y el ingreso y salida de turistas.

### Subsistema ambiental

En este subsistema los avances más importantes han sido el fortalecimiento de la conciencia ambiental y la armonización de políticas y sistemas de gestión en este campo. También se ha trabajado en la consolidación de los comités técnicos y se han promovido los proyectos del Corredor Biológico Centroamericano, del Sistema Arrecifal Mesoamericano y de manejo del golfo de Fonseca. En el capítulo sobre desafíos ambientales se amplían detalles sobre estas iniciativas y se presentan los aspectos más relevantes de la gestión del patrimonio y del riesgo ambientales. Se ha logrado conformar equipos negociadores para los distintos Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente (AMUMAS) de los cuales forman parte los Estados de Centroamérica, con énfasis en el de cambio climático y el de biodiversidad.

Como consecuencia del Plan Puebla-Panamá ha aumentado la actividad de la CCAD, en virtud de que los ministros de ambiente le solicitaron el

diseño de términos de referencia regionales para los estudios de impacto ambiental (EIA) que se harán a nivel nacional como parte de este plan, y la formulación de una estrategia sobre el Sistema EIA, con procedimientos y mecanismos que permitan un análisis regional del Plan Puebla-Panamá. Estos términos de referencia fueron realizados y aprobados por el Comité Técnico Regional de EIA. Además, con el apoyo financiero del BCIE se han impulsado proyectos de manejo ambiental de cuencas hidrográficas compartidas en municipios fronterizos.

### Subsistema de integración social

Este subsistema cuenta ya con lineamientos de políticas y estrategias para el desarrollo y la integración social, aprobados en el documento “La visión estratégica del desarrollo y la integración social centroamericana 2000-2020, con metas al 2010”, el cual incluye una cartera de proyectos (recuadro 4.4). Adicionalmente, se identifican políticas en materia de salud, vivienda y seguridad alimentaria y nutricional. Se han alcanzado logros en el área educativa, con el establecimiento de estándares para la educación primaria, y se está trabajando en una propuesta para crear el bachillerato internacional en Centroamérica.

#### RECUADRO 4.4

### Metas establecidas por “La visión estratégica del desarrollo y la integración social centroamericana 2000-2020, con metas al 2010”

**A**demás de los compromisos adquiridos por los países para cumplir con las metas establecidas en la Cumbre del milenio, la institucionalidad de la integración en materia social definió un conjunto de metas relativas al desarrollo social en la región. Algunas de estas coinciden con las de la Cumbre del Milenio, pero su cumplimiento ha sido establecido para el año 2010 y no para el año 2015, como en los objetivos del desarrollo del milenio:

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

Fuente: SICA, 2001a.

El sistema de integración social tuvo un primer esfuerzo de institucionalización en el segundo lustro de los noventa, a partir de la aprobación del Tratado de Integración Social Centroamericana. A partir de las cumbres más recientes, y con la proliferación de iniciativas en materia de grupos consultivos, reuniones sectoriales de ministros y del Plan Puebla-Panamá, este subsistema ha adquirido nuevos compromisos.

Así, la XXII Cumbre Presidencial, celebrada en San José el 13 de diciembre de 2002, se enfocó hacia temas de seguridad nutricional, clima y pobreza. En esta línea estratégica, la Declaración de San José abordó las nuevas responsabilidades de la SISCA con base en las siguientes prescripciones:

- Se retoman las estrategias de desarrollo sostenible, enfocadas en las áreas de cultura y turismo.
- Se efectúan consideraciones sobre los impactos de las recesiones económicas, los fenómenos económicos y comerciales, la vulnerabilidad climática y la inseguridad alimentaria y nutricional. En este ámbito la preocupación se refiere a la pérdida de fuentes de empleo y la calidad de vida de las y los centroamericanos.
- Se considera a la cultura como un eje transversal en el Sistema de Integración Centroamericana.
- Se asocian turismo y cultura, bajo la noción de sostenibilidad y protección de las manifestaciones culturales.
- Se manifiesta interés en la incorporación de los principios vinculados con la Convención de las Naciones Unidas para los Derechos del Niño y sus marcos legales, programas y servicios.

Con base en lo anterior, se instruyó a las autoridades competentes para que formularan una estrategia de promoción regional como multidesestino turístico y cultural, mediante la sistematización e integración de un Corredor Turístico y Cultural Centroamericano que incluya circuitos, rutas y cartografías. En el plano social se ordenó a las entidades encargadas del tema de la niñez y la adolescencia que, con el apoyo técnico de UNICEF y otras agencias relacionadas, elaboren a la brevedad posible un plan de acción regional con una vigencia de diez años, coordinado por el Foro Regional de la Familia, Niñez y Adolescencia,

el cual fue aprobado en la XXXII Reunión de Ministros de la Integración Social Centroamericana, el 15 de marzo de 2002. Finalmente, se acordó adoptar el marco estratégico para enfrentar la situación de inseguridad alimentaria y nutricional asociada a las condiciones de sequía y cambio climático, realizado por el Consejo de Integración Social (CIS). Dicho marco incluye el Plan de Acción Agropecuario para hacer frente a los cambios climáticos, preparado por el Consejo Agropecuario de Centroamérica (CAC).

### Apoyo financiero: el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)

Además de sus actividades ordinarias, el BCIE ha gozado de un renovado impulso dentro del sistema de integración (recuadro 4.5), en virtud de mandatos de las cumbres presidenciales. Tal es el caso de la XXII Cumbre de San José, en la cual se reconoció la importancia del denominado Fondo Especial para la Transformación Social de Centroamérica (FETS) (véase capítulo 2).

Junto con la SIECA, el Banco ha venido apoyando con recursos financieros la formación de negociadores internacionales en Centroamérica. A la vez, en el área social, a solicitud de los países se han financiado proyectos de modernización sectorial en salud y educación. En el período 2001-2002 el BCIE efectuó desembolsos por más de 800 millones de dólares para apoyar diversos proyectos de inversión; adicionalmente se erogaron 53 préstamos por un monto de 585 millones de dólares en distintas áreas. Los compromisos de los Presidentes en materia social, así como la política de inversiones del BCIE, apuntan a una creciente preocupación de la institucionalidad centroamericana con respecto a temas de desarrollo humano.

### Nuevo contexto y nuevas orientaciones de la integración económica

El nuevo contexto de la integración centroamericana está condicionado por cuatro grandes compromisos internacionales en los que sobresalen actores externos: el tratado de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos, el Plan Puebla-Panamá, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y las relaciones con la Organización Mundial de Comercio.

### El proceso de integración económica

Los principales instrumentos jurídicos del nuevo proceso de integración son el Protocolo de

## RECUADRO 4.5

**Misión y objetivos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)****Misión**

El BCIE, banco de desarrollo y brazo financiero de la integración, tiene la misión de fomentar el progreso e integración del área, propiciar el crecimiento económico con equidad y respeto al ambiente, por medio del apoyo a programas y proyectos, públicos y privados, que generen empleo productivo y contribuyan a mejorar la productividad y la competitividad, así como a elevar los índices de desarrollo humano de la región.

**Objetivos**

Centroamérica está emergiendo como un sector vital de la economía internacional, y por más de 38 años el BCIE ha sido la institución financiera más influyente en la estimulación del crecimiento económico y desarrollo de esta región.

Establecido como parte del proceso de integración centroamericana

en 1960, la función del BCIE está orientada a asistir a los sectores público y privado en la consecución de recursos externos para promover el desarrollo regional. Al buscar mercados de capital internacionales y asumir el riesgo de los países, el BCIE ha atraído financiamiento externo para múltiples proyectos de asistencia financiera y técnica. Estos programas han mejorado y desarrollado los sectores de energía, telecomunicaciones, transporte y agricultura de las naciones del área, así como los recursos humanos, vivienda, turismo, desarrollo social y conservación del medio ambiente.

En el período 1990-2001 el BCIE destinó 2,328 millones de dólares a préstamos en Centroamérica y financió proyectos por un monto de 3,033 millones de dólares. Guatemala, El Salvador y Costa Rica recibieron la mayor cantidad de estos fondos. Los destinos de estos fondos se pueden observar en el cuadro 4.5.

## CUADRO 4.5

**Centroamérica: cartera de préstamos y proyectos del BCIE por sector económico. 1990-2001**  
(en porcentajes y en millones de dólares corrientes)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
<b>Proyectos financiados o cofinanciados</b>					
Energía	49.3	7.7	12.8	31.3	7.2
Vías terrestres	8.1	25.4	39.1	17.7	
Telecomunicaciones	6.1	40.2	2.2	17.3	32.9
Agua	6.3	2.1	0.0	2.1	
Manufactura		0.6	2.5	8.3	6.9
Agrícola		0.7	15.9	1.4	4.4
Turismo	7.0		10.1	11.1	32.9
Pesquero				4.2	6.3
Social	14.2	19.0	14.8	6.1	9.3
Educación	8.9	4.3	2.5	0.5	
Total financiado (millones de dólares)	697.4	772.4	897.7	534.4	131.6
<b>Préstamos otorgados</b>					
Energía	49.7	9.5	10.7	28.7	9.1
Vías terrestres	9.7	24.5	41.5	21.1	
Telecomunicaciones	4.9	40.0	2.4	17.2	37.3
Agua	4.5	2.8		2.7	
Manufactura			2.0	6.9	6.6
Agrícola		0.7	18.7	1.4	3.5
Turismo	6.1		7.2	10.6	30.3
Pesquero				3.9	5.8
Social	14.5	18.0	14.9	6.8	7.4
Educación	10.6	4.1	2.7	0.6	
Total otorgado (millones de dólares)	509.2	584.7	737.5	402.4	94.1

Fuente: Elaboración propia con información del BCIE, 2003.

Tegucigalpa (1991), el Protocolo de Guatemala (1993), el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano (1984) y el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (1985). El Protocolo de Tegucigalpa modificó la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA, creada en 1951) y creó el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), mientras que el Protocolo de Guatemala reformó el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y regula el funcionamiento del subsistema económico en el marco del SICA (SICA, 1993). El Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano norma aspectos como el arancel centroamericano de importación y establece la legislación sobre el valor aduanero de las mercancías, así como lo relativo al Código Aduanero Centroamericano y su reglamento.

Uno de los temas prioritarios de la agenda económica ha sido el relativo a la unión aduanera. De acuerdo con documentos oficiales de la SIECA, este instrumento regional busca los siguientes objetivos:

- Libre movilidad de bienes sin excepciones, independientemente de su origen, una vez interados en cualquier país miembro.
- Arancel externo común.
- Normativa comercial uniforme.
- Administración aduanera común.
- Política comercial externa común.
- Eliminación de puestos fronterizos intrarregionales.
- Mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios.
- Libre comercio de servicios, especialmente aquellos asociados con el comercio de bienes.

Ha habido avances en los primeros seis aspectos. En el 2002 existía libre movilidad de la gran mayoría de los bienes dentro del área (recuadro 4.6), así como una amplia normativa común uniforme, como se verá más adelante. Sin embargo, son menores los logros con respecto al arancel externo común, lo cual también se manifiesta en la dificultad para contar con mecanismos uniformes de recaudación de ingresos

aduaneros. Dada la importancia de un arancel externo común (AEC) y de la recaudación común de ingresos arancelarios, como componentes básicos de una unión aduanera, debe reconocerse que ésta aún dista de ser una realidad en Centroamérica. Esto es el reflejo de una política comercial que no ha sido común, como lo evidencia, en años recientes, una serie de negociaciones comerciales con países externos a la región, que las naciones centroamericanas realizaron por separado. No obstante, el rumbo de la política comercial cambió con la decisión de negociar conjuntamente un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, aunque ello también ha contribuido a resaltar las diferencias existentes entre los países centroamericanos en materia arancelaria. Finalmente, con la negociación del tratado centroamericano sobre inversiones y comercio de servicios se ha avanzado hacia el fortalecimiento regional y protección del libre comercio de servicios.

El arancel externo es uno de los instrumentos más importantes de cualquier proceso integrador, puesto que define el perímetro del espacio económico regional e, idealmente, establece una protección común frente a terceros. Para el caso centroamericano, el arancel promedio simple actual es de 7.5%; las tarifas a nivel de país se presentan en el cuadro 4.7.

En términos del número de rubros con tasas arancelarias iguales, la armonización ha sido de alrededor del 75% y la agenda de trabajo futura gira en torno a la armonización de aranceles y contingentes de los productos agropecuarios. Sin embargo, las negociaciones bilaterales de libre comercio han erosionado el arancel externo común, ya que, en la práctica, han significado no darle un tratamiento “común” a las importaciones procedentes de terceros países.

La acción que inicialmente contribuyó a erosionar el AEC se dio en la década de los ochenta, cuando las naciones del área -con excepción de Nicaragua, que ya era miembro- dieron los primeros pasos para convertirse en miembros del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, ahora Organización Mundial del Comercio, OMC). Como parte de su “cuota” de ingreso al GATT, cada país centroamericano negoció aranceles máximos potencialmente aplicables a las importaciones, que fueron divergentes y no comunes.

Posteriormente, los países centroamericanos llevaron a cabo negociaciones y firmaron acuerdos comerciales con terceros, a menudo sin contar con una posición conjunta. En este sentido

## RECUADRO 4.6

**Empresas de capital local que operan regionalmente.**

La revista *Estrategia & Negocios* publica un *ranking* de las empresas de capital local con mayor presencia en Centroamérica, es decir, que operan regionalmente. Para efectuar esta medición, la revista selecciona e invita a participar a las empresas que emiten acciones en las bolsas de valores de cada país, en especial a aquellas que más se destacan en sus respectivos mercados.

En la edición de octubre del 2001 se publicó el *ranking* de las 200 empresas más grandes de Centroamérica y República Dominicana, según los activos y ventas mostrados a diciembre del 2000 (*Estrategia &*

*Negocios*, 2001). Este criterio de selección obedeció al interés de conocer el desempeño comercial de las empresas durante el año 2000.

Posteriormente, en la edición de octubre de 2002, se publicó la lista de las 50 mayores empresas de la región que califican como multinacionales. Así, se seleccionó a las compañías emprendedoras con vocación regional, presencia internacional y, por lo general, que representaran una marca reconocida (*Estrategia & Negocios*, 2002).

En el cuadro 4.6 se presentan las principales características de las mayores empresas que operan regionalmente, según criterios seleccionados

## CUADRO 4.6

**Centroamérica: empresas de capital local que operan regionalmente, según características**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<b>Ubicación de las empresas</b>						
Total (dentro y fuera de Centroamérica)	18	15	7	7	8	6
Costa Rica	18	11	4	4	5	4
El Salvador	14	15	6	2	6	4
Guatemala	14	12	7	2	4	5
Honduras	14	11	6	7	6	3
Nicaragua	15	12	4	2	8	4
Panamá	14	9	3	2	4	6
Sólo en Centroamérica	6	5	3	5	5	2
<b>Tipo de propiedad de las empresas</b>						
Estatal	0	0	0	0	0	0
Familiar	3	4	2	5	6	5
Privada	15	11	5	2	2	1
<b>Actividad principal en que operan</b>						
Comercio	1	2	3	1	0	1
Comunicación	2	0	0	0	0	0
Educación	1	0	0	0	0	0
Industria	4	3	0	0	0	0
Industria alimentaria	5	2	2	1	4	0
Industria textil	0	2	0	2	0	0
Servicios	0	4	1	2	0	1
Tecnología	5	0	0	0	2	1
Varios	0	2	1	1	2	3
<b>Tamaño<sup>a/</sup> de las empresas</b>						
Microempresa	0	0	0	0	0	0
Pequeña	3	0	1	1	1	1
Mediana	1	1	3	0	4	1
Grande	14	14	3	6	3	4

<sup>a/</sup> Se define microempresa como aquella que opera en el rango de 2 a 16 empleados; pequeña, la que opera en el rango de 17 a 200 trabajadores; mediana, la que opera en el rango de 201 a 500, y grande, la que tiene 501 empleados o más.

CUADRO 4.7

### Centroamérica: arancel promedio según país. 2001

	Promedio	
	Simple	Ponderado
Costa Rica	6.18	4.23
El Salvador	7.45	6.14
Guatemala	6.98	5.96
Honduras	7.11	8.71
Nicaragua	5.00	6.22

Fuente: SIECA, 2003a.

destaca el caso de Costa Rica, la nación centroamericana que más acuerdos bilaterales ha suscrito, con lo cual puede suponerse que las divergencias entre los aranceles efectivamente aplicados por este país y el resto de la región son mayores. El primer TLC estrictamente recíproco, que se reflejó en concesiones arancelarias que erosionaron el AEC, fue suscrito por Costa Rica y México en 1995. Después Nicaragua suscribió un tratado bilateral con la nación mexicana, y los tres países restantes (El Salvador, Guatemala y Honduras) hicieron lo propio en el año 2000. En los casos de República Dominicana, Canadá y Chile se negoció en forma conjunta la parte normativa y luego, de manera bilateral, lo referente al acceso a mercados, área en la cual algunos temas se encuentran en proceso de negociación.

Se han dado mayores avances en lo que concierne al perfeccionamiento de la zona de libre comercio dentro de Centroamérica. Así, en materia administrativa y de infraestructura del comercio intrazonal, se han transformado puestos fronterizos y se trabaja en la simplificación de trámites aduaneros, para lo cual funcionan aduanas integradas, yuxtapuestas, periféricas y trinacionales (cuadro 4.8).

En relación con la normativa comercial centroamericana destacan los acuerdos, asumidos por los cinco gobiernos, referentes a normas comunes que se aplican al comercio intrarregional y que se reflejan, concretamente, en la aprobación de varios reglamentos<sup>7</sup> (COMIECO, 1998, COMIECO, 1999, COMRIEDRE, 1995, COMRIEDRE, 1996, COMRIEDRE, 2001).

Un avance de trascendental importancia para el proceso de integración ha sido la adopción, a inicios del 2003, de un mecanismo para la solución de

controversias comerciales. Este instrumento le asigna a la SIECA las funciones de administrador de los procedimientos de solución de controversias comerciales en las que se acuerde utilizar este mecanismo. La SIECA también está facultada para dar apoyo técnico a las actividades que se deriven de tal procedimiento. Se trata de una herramienta jurídica que le permite a los Estados parte solucionar sus controversias en materia comercial de una manera adecuada, evitando la aplicación o interpretación arbitraria de los instrumentos de la integración. El COMIECO desempeña un papel decisivo importante en este tipo de procesos, ya que designa a los miembros de un tribunal arbitral para la resolución de los diferendos comerciales que se presenten.

### Centroamérica y el ALCA: caracterización de las negociaciones

Las negociaciones sobre el ALCA se han llevado a cabo en el contexto de las Cumbres de Ministros de Comercio Exterior de 34 democracias del hemisferio occidental. Se ha contemplado que la culminación del ALCA sea en el año 2005, por lo que los ministros cuentan ya con un borrador de texto completo del acuerdo por suscribir. El proceso de conformación del ALCA se inició con la Cumbre Presidencial de Miami, en 1994, a partir de cuatro ejes principales: preservación y fortalecimiento de la democracia, promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio, erradicación de la pobreza y de la discriminación, y garantía del desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente. A través de una serie de cumbres ministeriales y presidenciales se fueron precisando los temas de discusión, hasta que en la reunión ministerial de San José, en 1998, se acordó iniciar las negociaciones.

En este proceso, desde la perspectiva centroamericana resultó importante la decisión de tomar en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías en las Américas. Además, uno de los principales logros de esta iniciativa ha sido la generación de una dinámica con una agenda común sobre comercio y democracia, y con un sentido de dirección compartido entre los participantes (Mackay, 2002). Aunque el tema del ALCA ha ido convirtiéndose en el más sobresaliente de la agenda hemisférica, otros asuntos como la educación (destacado en la Cumbre de Santiago, en 1998) o una nueva Carta para la Democracia (discutido en la Cumbre de Québec del 2001) también han sido considerados.

CUADRO 4.8

### Centroamérica: logros de la administración aduanera común

Administración	Aduana	Países
<b>Integrada:</b> Servicios administrativos responsables de la aplicación de la legislación y de procedimientos comunes de dos o más países que forman parte de un mismo territorio aduanero, y que comparten una misma oficina administrativa de despacho de las mercancías.	El Amatillo El Poy El Guasaule Las Chinamas	El Salvador-Honduras El Salvador-Honduras El Salvador-Honduras El Salvador-Guatemala
<b>Yuxtapuesta:</b> Servicios administrativos de dos países con fronteras comunes que operan en forma coordinada, a través de la atención de servicios en sus respectivas oficinas, localizadas en sus correspondientes territorios, y que aplican procedimientos aduaneros complementarios, mediante el uso de mecanismos de comunicación electrónica, preferentemente.	Pedro de Alvarado- La Hachadura Anguiatú San Cristóbal	El Salvador-Honduras Guatemala-El Salvador  Guatemala-El Salvador
<b>Periférica:</b> Servicios administrativos localizados en la periferia exterior del territorio aduanero común, de un territorio que forma parte de una unión aduanera y que aplica legislación y procedimientos aduaneros uniformes, quedando las mercancías, una vez despachadas en la misma, en libre circulación en el territorio aduanero común de los países que conforman la unión aduanera.	Puerto Quetzal, Guatemala Santo Tomás de Castilla, Guatemala Puerto Barrios, Guatemala Tecún Umán, Guatemala  Puerto Cortés, Honduras Peñas Blancas, Nicaragua	Guatemala-El Salvador Guatemala-El Salvador  Guatemala-El Salvador Guatemala-El Salvador- Honduras El Salvador-Honduras El Salvador-Honduras- Nicaragua
<b>Trinacional:</b> Servicios administrativos que convergen, para el desarrollo de sus funciones en un edificio común donde ejecutan procedimientos uniformes, coordinados y continuos, para el despacho de las mercancías al ingreso o salida del territorio aduanero de las partes que lo integran.	El Amatillo, Honduras	Honduras-El Salvador- Guatemala

Fuente: SIECA, 2003b.

En el proceso del ALCA persisten como desafíos importantes: definir la forma en que se incorporará en las negociaciones al sector privado y a los representantes de la sociedad civil, compatibilizar iniciativas subregionales (como el TLC de Estados Unidos con Centroamérica) con los acuerdos hemisféricos, evitar que intereses nacionales en los Estados Unidos dominen totalmente la agenda, y tomar en cuenta las necesidades de las economías más pequeñas (Mackay, 2002). Más concretamente, son temas polémicos los métodos y las modalidades de liberalización en general, que constituyen un prerrequisito para avanzar hacia otras fases de la negociación, el tratamiento especial y diferenciado para los países menos desarrollados y las agendas laboral y ambiental.

En la actualidad los principales grupos de negociación en el seno del ALCA son los siguientes:

- Acceso a mercados.
- Agricultura.
- Servicios.
- Inversión.
- Antidumping.
- Subsidios y derechos compensatorios.
- Política de competencia.
- Propiedad Intelectual.
- Compras del sector público.
- Solución de controversias.

A fines del 2002 el proceso del ALCA tenía un Comité de Negociaciones Comerciales (CNC)

y tres reuniones programadas para el 2003, por realizarse en Trinidad y Tobago, El Salvador y México. Además se acordó que dos países grandes, Estados Unidos y Brasil, copresidirán las negociaciones hasta su conclusión. También se contaba con un calendario detallado en materia de ofertas de acceso al mercado en servicios, inversión, agricultura, compras gubernamentales y productos no agrícolas, para un intercambio previsto para el 2003. Se dispuso que las negociaciones sobre aranceles empezarán a partir de las tasas que se aplican actualmente, en lugar de las tasas más altas comprometidas en la OMC. Por último, se logró consolidar un segundo texto borrador del ALCA, con base en las conclusiones del encuentro ministerial de Quito, celebrado en noviembre del 2002.

Representantes de numerosas organizaciones de la sociedad civil han planteado una contundente oposición al ALCA, por considerarlo un apéndice más de la globalización deshumanizada que, según su criterio, prevalece en el mundo de hoy, bajo la égida de los intereses estadounidenses. Una muestra de lo anterior fue el XI Encuentro del Foro de Sao Paulo, realizado en la ciudad de Antigua Guatemala en los primeros días de diciembre del 2002, que contó con una nutrida concurrencia de 709 delegados de 48 países del mundo. Las conclusiones de este foro fueron su firme oposición al ALCA y al Plan Puebla-Panamá, así como al proceso de globalización de corte neoliberal. Asimismo, el Foro propugnó por la consolidación de la integración latinoamericana (La Prensa Libre, 2002).

### Centroamérica y la Organización Mundial de Comercio

Como se explicó previamente, durante la década de los ochenta se manifestó el interés de las naciones centroamericanas por adherirse al GATT (hoy OMC). Los países miembros del MCCA redujeron sus aranceles como parte de su proceso de adhesión a este organismo, lo cual era congruente con el proceso de apertura impulsado con mayor fuerza a partir de la segunda mitad de esa década y la primera mitad de los noventa.

Inicialmente se solicitó adhesión provisional, para luego avanzar hacia la adhesión definitiva, en el período 1987-1990. Costa Rica y El Salvador fueron los primeros en plantear la solicitud, en 1987 y 1988 respectivamente. En 1990 lo hicieron Guatemala y Honduras.

Para las naciones, integrarse al GATT implicó tener que negociar con las partes contratantes

una "cuota de entrada". Esta consistió en consolidaciones arancelarias, es decir, niveles arancelarios que se comprometieron a no sobrepasar, y que se consignaron en una lista anexa al Acuerdo General. Pero, además de esto, los países tuvieron que asumir disciplinas y compromisos con respecto a diversos instrumentos de política comercial y económica más amplios, en virtud de la agenda ampliada y discutida en el seno de la Organización Mundial de Comercio. Si bien entes como la SIECA plantearon en su momento la necesidad de efectuar negociaciones conjuntas de consolidación arancelaria, cada país llevó a cabo sus negociaciones con las contrapartes en el GATT de manera individual, de lo que resultaron tasas diferentes en cada nación centroamericana, a pesar del compromiso de establecer un arancel externo común.

Una de las mayores preocupaciones en la región, luego de concluida la Ronda Uruguay, se refiere a los grados de desprotección en que quedaron algunos productos agrícolas de consumo básico, cuyas condiciones de producción parecieran no soportar los niveles de competencia de los mismos productos en otras latitudes, sobre todo en países desarrollados. Un ejemplo de esto es la crisis del arroz costarricense, cuyo arancel, fijado inicialmente en el 35%, fue insuficiente para enfrentar la baja reciente de los precios en el mercado internacional (Figueroa y Umaña, 2002). De esta manera, se han incrementado las importaciones de diversos productos agrícolas que forman parte de la dieta básica centroamericana, como consecuencia de menores grados de protección. En general, se observa en el área una presión sobre la agricultura de consumo interno, principalmente en los cultivos de pequeños productores, con rendimientos bajos y costos altos, que han sido sometidos a la fuerte presión competitiva de las naciones exportadoras más exitosas.

Finalizada la Ronda Uruguay, y evaluados sus primeros resultados, se está preparando la próxima ronda. En noviembre del 2001 se celebró en Doha, Qatar, la IV Conferencia Ministerial, órgano máximo de la OMC que agrupa a los representantes de comercio de los gobiernos signatarios. Los temas de discusión acordados en Doha fueron el acceso a mercados de productos agrícolas, no agrícolas y servicios, normativa comercial (antidumping, subvenciones y solución de diferencias), aplicación de los acuerdos y diferencias en el nivel de desarrollo, considerando temas como las pequeñas economías, el trato especial y diferenciado, los países menos adelantados, el comercio y la transferencia de tecnología y la

cooperación técnica. Además, se dispuso tratar asuntos como propiedad intelectual, inversiones, interacción entre comercio y política de competencia, transparencia de la contratación pública, facilitación del comercio, acuerdos regionales y medio ambiente.

El programa de trabajo de la próxima ronda pretende ser un perfeccionamiento de la Ronda Uruguay, y abordar en primer lugar algunas cuestiones aún no resueltas, principalmente en materia de trato especial y diferenciado, así como el tema de la agricultura y los subsidios agrícolas que aplican los países desarrollados.

### El Plan Puebla-Panamá

El Plan Puebla-Panamá (PPP) forma parte del denominado Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, que constituye un foro para la promoción del diálogo y el entendimiento entre los países de Centroamérica y los Estados Unidos Mexicanos. El presidente mexicano Vicente Fox incluyó en su plan de gobierno el desarrollo de la zona que abarca desde Puebla hasta Chiapas y los estados colindantes con Guatemala, e invitó a los Estados miembros del Mecanismo de Tuxtla a adherirse a esta iniciativa. De acuerdo con la delimitación geográfica del Plan, éste comprende el sur-sureste de México, con los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

El PPP tiene planteado un mecanismo de concertación centroamericana, en el que participan la Presidencia de la República de México y el SICA. Ambos tienen iniciativa para la presentación de proyectos, con base en los denominados “estudios de conectividad” asignados al BCIE, el BID y la CEPAL (recuadro 4.7). Ello sirve de base para las deliberaciones en la Comisión Ejecutiva del PPP. Este plan se inspiró, en parte, en la “Estrategia de transformación y modernización de Centroamérica en el siglo XXI”, presentada en marzo del 2001 en la Reunión del Grupo Consultivo Regional de Madrid, con el objetivo de conseguir recursos para diferentes programas y proyectos (Torres, 2001).

Las iniciativas del PPP se insertan dentro de las siguientes áreas:

- Desarrollo sustentable.
- Desarrollo humano.
- Prevención de desastres naturales.
- Turismo.
- Facilitación del intercambio comercial.
- Integración vial.

- Interconexión eléctrica.
- Telecomunicaciones.
- Sector agropecuario.
- Pequeña empresa.

A pesar de su amplitud, las principales iniciativas y la mayoría de los fondos del PPP se han concentrado en proyectos de infraestructura vial y de interconexión eléctrica. Preocupaciones ambientales han dado lugar a la solicitud de una mayor actividad de la CCAD en relación con este tema.

En particular, la Iniciativa Mesoamericana de Interconexión Energética tiene por objeto unir los mercados eléctricos, atrayendo la participación del sector privado. Un vehículo importante de esta propuesta es la consolidación del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC). Los proyectos incluidos son el SIEPAC y los proyectos de interconexión México-Guatemala y Guatemala-Belice.

Esta iniciativa tiene un costo de 337 millones de dólares, de los cuales un 10.8% corresponde a patrimonio de los países, un 14.2% al aporte de la empresa española ENDESA y el 75% restante a préstamos distribuidos entre las naciones, aportados principalmente por el BID.

Por otra parte, la Iniciativa Mesoamericana de Integración Vial incluye la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), que es uno de los proyectos centrales del PPP. Su objetivo es aumentar la conectividad terrestre de las economías de la región, por medio de la construcción y mejoramiento de diversos corredores. La red contiene proyectos de construcción, rehabilitación y mejoramiento de las principales carreteras; asimismo, contempla la modernización de las aduanas y pasos fronterizos, así como la armonización de regulaciones y normas técnicas para el transporte. Las inversiones en infraestructura totales por corredor se presentan en el cuadro 4.9.

### Hacia un TLC entre Centroamérica y los Estados Unidos

#### La decisión de suscribir un TLC

El interés de Centroamérica por negociar un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos nació en 1997, con la visita del Presidente Clinton a la región. Reunidos con él en Costa Rica, los presidentes del área plantearon la necesidad de mejorar la Iniciativa para la Cuenca del

## RECUADRO 4.7

**Alcances y limitaciones de una propuesta de desarrollo regional**

En noviembre de 2000, el Presidente electo de México propuso a los mandatarios centroamericanos promover un plan de desarrollo regional desde Panamá hasta Puebla, que cubriese nueve estados en el sur-sureste de México y las siete naciones de Centroamérica. La propuesta fue acogida con beneplácito, y se solicitó a los directivos del BCIE, el BID y la CEPAL, participantes en la reunión, que acompañaran el proceso. Se constituyó así el Grupo Técnico Interinstitucional (GTI), al que se han ido sumando otros organismos. La Secretaría del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) por su parte, apoya en las funciones de secretaría.

Desde un principio, tanto el BID como el BCIE manifestaron gran interés en destinar recursos para el financiamiento del Plan. Cada país nombró un comisionado Presidencial a cargo y, en conjunto, estos representantes integran la Comisión Ejecutiva del PPP. Uno de los primeros pasos de los gobiernos fue pedir a la CEPAL que preparara un análisis sobre los puntos de encuentro entre la agenda centroamericana y el programa de desarrollo del gobierno de México en los estados del sur-sureste. Con el apoyo del BCIE y el BID, la CEPAL examinó la conectividad existente entre la "Estrategia de transformación y modernización de Centroamérica en el siglo XXI", y el capítulo México del Plan Puebla-Panamá. Con base en el informe que resultó de este análisis -en el cual se destacó una serie de sectores con una alta conectividad- la Comisión Ejecutiva pidió al GTI que identificara un grupo de proyectos que podría ser respaldado en el marco del PPP. El ejercicio se enriqueció mediante las consultas con áreas especializadas de los ocho gobiernos, los órganos del Sistema de Integración Centroamericana, (SG-SICA, SIECA, CCAD, Sistema de Integración Social, Turismo, CEPREDENAC, Comisión de Recursos Hídricos), organismos internacionales como el de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de la ONU, y otras entidades financieras internacionales, como el BID y el Banco Mundial.

El objetivo central del PPP es promover el desarrollo para lograr un mejor nivel de vida a través del crecimiento económico sostenible y equitativo. Sus objetivos específicos son la transformación de los sectores productivos mediante la competitividad y el aprovechamiento y la creación de ventajas comparativas, la reducción de asimetrías y de la vulnerabilidad social, productiva y ambiental, el manejo sustentable de los recursos naturales y la participación creciente de la sociedad civil.

La propuesta identifica una cartera inicial de 31 proyectos regionales para el tratamiento concertado de temas comunes y el aprovechamiento de economías de escala, en apoyo de iniciativas y acciones nacionales prioritarias, que pretenden lograr resultados de suficiente impacto para apoyar la transformación y la modernización de la región.

Adicionalmente, el PPP suministra información sistemática y puntual de los proyectos, organizada en 26 fichas que se agrupan en torno a las áreas de acción prioritaria, de la siguiente manera:

- i) Fortalecimiento de la integración regional:
  - Corredor Logístico Centroamericano.
  - Desarrollo energético integrado.
  - Modernización de la gestión migratoria.
- ii) Reducción de asimetrías e inequidades en el desarrollo.
- iii) Reducción de vulnerabilidad e impacto de los desastres.
- iv) Manejo racional de los recursos naturales.
- v) Modernización productiva.
- vi) Participación de la sociedad civil regionalmente organizada.

La cartera seleccionada por la Comisión Ejecutiva fue aprobada por los presidentes en la Cumbre Extraordinaria del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, que se llevó a cabo en San Salvador el 15 de junio de 2001.

En junio de 2002, en ocasión de la V Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada en Mérida, Yucatán, se hizo un recuento de los logros alcanzados. Un año después del acuerdo que le dio origen, el PPP ha despertado muchas expectativas y también muchas resistencias y críticas. El Plan ha logrado avances parciales en varios frentes, varios de ellos significativos. Por una parte, la propuesta fue oportuna; introdujo un elemento de empuje cuando se estaba produciendo un estancamiento en el proceso de integración, pese a que las circunstancias han cambiado, principalmente a partir de las negociaciones conjuntas de un TLC entre Centroamérica y los Estados Unidos. Asimismo, el PPP abrió el espacio para la discusión sobre la pertinencia de nuevas inversiones en infraestructura y para concretar acuerdos previos, particularmente en el campo energético y, con un gran potencial, en integración vial y telecomunicaciones. Contribuyó también a retomar temas pendientes en la agenda regional, sobre todo en materia de prevención de desastres, desarrollo sostenible, salud pública y, últimamente, seguridad alimentaria.

*Fuente: CEPAL, con base en Torres, 2001.*

CUADRO 4.9

**Centroamérica: inversiones totales en infraestructura según corredor vial. 2002**  
(millones dólares corrientes)

	Kilómetros totales	Kilómetros por rehabilitar	Costo (millones de dólares)	Financiado	Privado	Por financiar
Corredor del Pacífico	3,159	2,263	940	266		674
Corredor del Atlántico	1,745	567	425	129		296
Ramales y conexiones	4,073	3,013	2,182	277	997	908
Total	8,977	5,843	3,547	672	997	1,878

*Fuente: Comisión de Promoción y Financiamiento del Plan Puebla-Panamá, 2002.*

Caribe (ICC) a corto plazo, e iniciar conversaciones para negociar un TLC en el largo plazo. Este interés se concretó en la reunión del ALCA celebrada en Nicaragua, en la cual representantes de los gobiernos de Estados Unidos y de Centroamérica se reunieron para explorar, en mayor detalle, la posibilidad de un TLC.

A partir de este momento empezaron las conversaciones entre ambas partes. En la primera, en noviembre del 2001 en San Salvador, los países centroamericanos acordaron negociar como bloque frente a los Estados Unidos. En reuniones subsiguientes, realizadas en Washington, San José y Guatemala, se plantearon otros temas previstos para la negociación del TLC, entre ellos los procedimientos de las negociaciones, textiles, compras del sector público, medidas sanitarias y fitosanitarias, servicios, inversiones, asuntos laborales y ambientales, cooperación, facilitación del comercio y comercio electrónico.

Entre tanto, en Estados Unidos el Poder Ejecutivo llevó a cabo un intenso proceso de cabildeo, que culminó exitosamente en agosto del 2002, para asegurar la aprobación de la Autoridad de Promoción Comercial, mediante la cual el Congreso se compromete a votar a favor o en contra, sin ninguna enmienda, la legislación necesaria para que entren en vigencia los acuerdos comerciales. En forma paralela se aprobó legislación para ampliar programas destinados a auxiliar a trabajadores desempleados como consecuencia de acuerdos de libre comercio, y se modificó la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, para ampliar las cuotas de exportación de prendas de vestir hechas con insumos producidos en Centroamérica o los Estados Unidos.

### La creciente reciprocidad de la relación con los Estados Unidos

Las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y Centroamérica han estado normadas por acuerdos multilaterales y bilaterales. Las exportaciones estadounidenses a Centroamérica tradicionalmente han recibido el tratamiento de nación más favorecida (NMF), es decir, el mismo trato no discriminatorio que se le da a las exportaciones de la mayor parte del mundo. Hasta el 2002 los países centroamericanos sólo tenían relaciones preferenciales entre sí, concretadas en lo que se puede calificar como un Mercado Común Centroamericano (con un arancel externo común, libre comercio para la mayor parte de bienes producidos en la región y una serie de instituciones comunes), con México (mediante tratados bilaterales de libre comercio con Costa Rica y con Nicaragua, y otro más amplio con El Salvador, Guatemala y Honduras), con Canadá (un TLC bilateral con Costa Rica), con República Dominicana (un TLC con los cinco países centroamericanos) y con Panamá (con una parte normativa común y acuerdos bilaterales con cada nación centroamericana).

Desde 1984 Estados Unidos otorga un tratamiento preferencial, unilateral o no recíproco, a Centroamérica. En el 2001 el 42.2% del total de exportaciones centroamericanas estaba sujeto a preferencias, sobre todo arancelarias, en ese país. Desde los años setenta estuvo vigente el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), con una cobertura relativamente limitada y justificado en términos de preferencias no recíprocas que los países desarrollados debían otorgar a los países

en desarrollo, como parte del reconocimiento de las asimetrías y desventajas en que estos últimos competían en el mercado mundial, tema que se analiza más adelante, en la sección sobre tratamiento especial y diferenciado.

Sin embargo, la no reciprocidad comenzó a erosionarse en la década de los ochenta. Por una parte, aumentaron las preferencias selectivas para determinados grupos de naciones, sin que se llegara a un sistema verdaderamente generalizado para todos los países en desarrollo. Así, en 1984 se puso en vigencia la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Economic Recovery Act, CBERA, 1983), como respuesta a la importancia geoestratégica de Centroamérica y el Caribe para los Estados Unidos, con preferencias adicionales para la mayoría de los productos y con algunos incentivos para inversiones estadounidenses en la región. Asimismo, se consolidó por aparte un régimen de regulaciones aplicables a textiles y maquila en general. Luego, en el 2001, entró en vigor una nueva y más amplia iniciativa (llamada Caribbean Basin Trade Partnership Act, CBTP, 2000) que incluyó como parte del programa el tratamiento preferencial para textiles (fundamentalmente maquila, que ya tenía un tratamiento especial), calzado y atún enlatado.

Por otra parte, así como se ampliaron las preferencias arancelarias a un número creciente de productos, también aumentaron los requisitos de elegibilidad, poniendo de manifiesto una orientación hacia un creciente grado de reciprocidad. Mientras el SGP básicamente limitaba los requisitos de elegibilidad a la necesidad de que los productos con preferencias arancelarias cumplieran con ciertas normas de origen (35% del valor total del producto debía corresponder a materiales o valor agregado del bien producido), el CBERA y el CBTP incluyeron más exigencias.

Así, el CBERA estableció que un país podía ser beneficiario de este programa si cumplía condiciones como las siguientes: no ser comunista, satisfacer ciertos criterios sobre la expropiación de propiedad de los Estados Unidos, combatir el narcotráfico, reconocer decisiones arbitrales a favor de ciudadanos estadounidenses, haber firmado un tratado de extradición con los Estados Unidos, respetar la propiedad intelectual y haber tomado medidas para reconocer derechos laborales internacionalmente reconocidos. En el caso del CBTP al país beneficiado con este esquema se le exige cumplir las obligaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), proteger los derechos de propiedad intelectual, asegurar el respeto de los derechos laborales reconocidos

internacionalmente, eliminar las peores formas de trabajo infantil, combatir el narcotráfico e impulsar la transparencia en las compras estatales.

Con la aprobación de la Autoridad de Promoción Comercial (TPA, por sus siglas en inglés) se precisaron algunos requisitos. Por un lado, se creó un grupo bipartidista de supervisión (Congressional Oversight Group), cuyos miembros actuarán como asesores oficiales de la delegación de los Estados Unidos durante las negociaciones comerciales, asegurando así una incidencia continua de la Cámara de Representantes en el proceso. Esto significa que los negociadores norteamericanos darán especial atención a temas sensibles en el Congreso, como la agricultura.

Por otro lado, los asuntos laborales y ambientales quedaron como temas sujetos a evaluaciones en cada país. Sin embargo faltaría precisar, en el caso de los derechos laborales, dos aspectos: primero, si al socio comercial de los Estados Unidos solamente se le exigirá el cumplimiento de sus propias leyes laborales internas, o si también deberá tomar en cuenta normas internacionales mínimas, como las establecidas por la OIT; y, segundo, si las violaciones a las leyes laborales estarían o no sujetas al mismo tipo de sanción comercial que otras violaciones de acuerdos comerciales.

### Las relaciones económicas de Centroamérica con los Estados Unidos

Las relaciones económicas de los países centroamericanos con los Estados Unidos tienen múltiples dimensiones, algunas de las cuales fueron analizadas en el capítulo 3, como los datos generales de exportación. En este apartado se analiza lo que se refiere al comercio y, posteriormente, la inversión.

La importancia de Estados Unidos como socio comercial tiende a subestimarse en los registros oficiales centroamericanos, en la medida en que no se incluye a la maquila en las estadísticas. De esta forma, los datos de la SIECA para el año 2001 reportan un total exportado desde Centroamérica de 10,185 millones de dólares, de los cuales 3,965 millones se destinaron a los Estados Unidos. Ello significaría que este país habría sido el destino del 38.9% del total exportado por la región. Sin embargo, si se toman como base las estadísticas de los Estados Unidos, que incluyen maquila (y costos de transporte), el valor de las exportaciones centroamericanas se eleva a 11,087 millones de dólares, que equivalen a más del valor total de exportaciones registrado por la SIECA (cuadro 4.10).

CUADRO 4.10

**Centroamérica: exportaciones con maquila y sin maquila<sup>a/</sup>, según destino**  
(millones de dólares corrientes y porcentajes)

	Con maquila		Sin maquila	
	US\$ millones	Porcentaje	US\$ millones	Porcentaje
Centroamérica	2,831	16.4	2,831	27.8
Estados Unidos	11,087	64.1	3,965	38.9
Unión Europea	1,550	9.0	1,550	15.2
Otros	1,839	10.6	1,839	18.1
Total	17,307	100.0	10,185	100.0

<sup>a/</sup> Para la construcción de esta información se hicieron dos supuestos: primero las importaciones de los Estados Unidos aproximan las exportaciones de Centroamérica y segundo, la diferencia entre el dato reportado por USTR y SIECA corresponde a exportaciones con maquila.

Fuente: SIECA, 2003b y USTR, 2003.

CUADRO 4.11

**Centroamérica: exportaciones por país, según destino<sup>a/</sup>. 2001**  
(millones de dólares corrientes y en porcentaje)

	Total	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Valores absolutos (millones de US\$)						
Estados Unidos	11,087	2,886	1,881	2,589	3,126	605
Centroamérica	2,831	662	723	1,060	211	175
Otros	3,345	2,529	991	1,770	541	345
Total	17,263	6,077	3,595	5,419	3,878	1,125
Porcentajes						
Estados Unidos	64.2	47.5	52.3	47.8	80.6	53.8
Centroamérica	16.4	10.9	20.1	19.6	5.4	15.6
Otros	19.4	41.6	27.6	32.7	14.0	30.7
Total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<sup>a/</sup> Las exportaciones a los Estados Unidos incluyen maquila y costos de transporte; el resto de exportaciones no incluye costos de transporte.

Fuente: USITC, 2003.

Cuando se incluyen las exportaciones de maquila, Estados Unidos figura como el destino de aproximadamente el 60% de las exportaciones totales de los países miembros del Mercado Común Centroamericano (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica). Este hecho pone de manifiesto la importancia de las exportaciones de maquila, así como la necesidad de utilizar estadísticas comerciales que tomen en cuenta esta dimensión. En el cuadro 4.11 se pre-

senta una estimación de flujos comerciales basada en las estadísticas reportadas para el resto de países por parte de la SIECA, pero agregándole las estadísticas de los Estados Unidos reportadas por este país acerca de su comercio con Centroamérica.

Varias conclusiones se derivan del cuadro 4.11. Primero, en el 2001 el mercado estadounidense era el destino de aproximadamente la mitad de las exportaciones totales de cuatro países (entre 47% y 54%), con la excepción de Honduras,

para el cual las exportaciones hacia los Estados Unidos representaron más del 80% en ese mismo año. Segundo, las exportaciones intracentroamericanas tienen una importancia mayor para El Salvador (20.1% del total exportado) y Guatemala (19.6%), seguidos por Nicaragua (15.6%), mientras que en Costa Rica es menor (10.9%) y en Honduras muy baja (5.4%). Ello es especialmente significativo a la luz del establecimiento de una zona de libre comercio, que permitiría que los bienes procedentes de Estados Unidos ingresaran al mercado centroamericano en igualdad de condiciones que los procedentes de Centroamérica. En otras palabras, las exportaciones de cada país centroamericano a sus vecinos, miembros del Mercado Común Centroamericano, enfrentarán en pie de igualdad a las exportaciones de los Estados Unidos hacia esos mismos países. Como El Salvador y Guatemala, y en menor medida Nicaragua, dirigen una mayor proporción de sus exportaciones a las demás naciones del área, puede suponerse que, en tanto los bienes procedentes de los Estados Unidos desplacen productos centroamericanos, ello afectaría más a El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

Una tercera conclusión, asociada a las dos anteriores, es que en el 2001 existía una mayor diversificación en el destino geográfico de las exportaciones de Costa Rica (que dirigía el 41.6% de sus exportaciones fuera de los Estados Unidos y de Centroamérica), seguida por Guatemala (32.7%), Nicaragua (30.7%), El Salvador (27.6%) y Honduras (14.0%). Ello sugiere menores grados de asimetría entre los primeros

países y los Estados Unidos, que en el caso de Honduras. Estas asimetrías aumentan si se toma en cuenta que sólo el 1.2% de las exportaciones totales de los Estados Unidos en el 2001 se destinaron a los miembros del MCCA.

Del análisis de la composición de las exportaciones (cuadro 4.12) pueden obtenerse dos conclusiones. En primer lugar, las prendas de vestir (fundamentalmente maquila) constituyen la principal exportación centroamericana a los Estados Unidos, con proporciones muy altas en El Salvador (84.8%) y Honduras (76.7%), y altas en Nicaragua (63.9%) y Guatemala (59.5%). La menor proporción de Costa Rica (23.1%) se explica por el crecimiento reciente de las exportaciones de maquila de mayor contenido tecnológico (componentes electrónicos), resultantes de inversiones de empresas en este campo (especialmente de la firma Intel).

En segundo lugar, las exportaciones agrícolas continúan siendo importantes en la mayoría de las naciones, en parte por el peso que aún tenía el café en el 2001, pero sobre todo por el desarrollo de otros productos, tales como el banano, la piña y el melón.

Lo anterior muestra un cambio drástico en las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Centroamérica, en la medida en que los productos tradicionales (café, banano, azúcar, carne, algodón) han perdido relevancia y han sido sustituidos por nuevos productos, particularmente de la actividad de maquila. Esto todavía representa una situación de vulnerabilidad, dado que los textiles y los (nuevos) productos agrícolas de

CUADRO 4.12

### Centroamérica: principales exportaciones a los Estados Unidos. 2002 (porcentajes)

Producto por partida arancelaria	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Centroamérica
Pescados, moluscos (03)	2.6	0.4	0.6	4.0	12.2	3.4
Frutas (08)	15.3	0.0	12.1	4.7	1.5	7.8
Café, té, hierbas (09)	3.9	1.6	6.2	0.9	4.5	3.2
Prendas de vestir (61, 62)	23.1	84.8	59.5	76.7	63.9	57.5
Máquinas (84, 85)	23.8	1.5	0.1	2.2	0.5	7.1
Instrumentos/aparatos(90)	11.6	0.0	0.1	0.0	0.0	3.0
Otros	19.7	11.7	21.4	11.5	17.4	17.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: USITC, 2003.

exportación son objeto de fuertes presiones proteccionistas en los Estados Unidos, y que las inversiones en maquila se caracterizan por ser muy volátiles.

En el ámbito agrícola pueden identificarse dos tipos de obstáculos. Por un lado, dada la complejidad del tema y la multiplicidad de actores, existen argumentos de peso para que su análisis se dé a nivel multilateral y no entre un grupo reducido de países, como sería el TLC entre Estados Unidos y Centroamérica. Por otro, hay una serie de productos protegidos en los Estados Unidos, como leche, azúcar, arroz, maíz, frijoles, carne de res, de pollo y de cerdo, papas y cebolla, en los cuales podría ser difícil avanzar hacia una liberalización efectiva del comercio.

Desde la perspectiva de la inversión directa de los Estados Unidos en Centroamérica, las cifras también expresan una influencia notable, aunque desigual. Así, las estimaciones sobre el flujo de inversión para el período 1997-2001 sugieren que casi la mitad de la inversión estadounidense se ha concentrado en Costa Rica (cuadro 4.13). Además, recientemente ha habido un crecimiento de la inversión procedente de Centroamérica, que podría ubicarla como la segunda en importancia en la región.

### Objetivos y agenda de los Estados Unidos en relación con el TLC con Centroamérica

Contrasta el mayor grado de debate y de acuerdos políticos dentro de los Estados Unidos, incluyendo la negociación entre los poderes

Ejecutivo y Legislativo para aprobar la Autoridad de Promoción Comercial y la discusión más específica sobre la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, con el limitado debate que se ha llevado a cabo en Centroamérica. En todo caso, el Presidente y la Administración norteamericana en general han indicado que los objetivos de suscribir un TLC con Centroamérica serían tres: promover las exportaciones de los Estados Unidos, apoyar la democracia y el proceso de reformas económicas en la región, y estimular avances en relación con el establecimiento del ALCA. Ello se enmarca dentro de un contexto de política exterior hacia el hemisferio occidental marcado por compromisos con la democracia y la libertad, con la seguridad contra el terrorismo y con el crecimiento y la estabilidad económicas de todos los países del área. Parte del debate ha sido una visión que afirma el éxito económico de naciones como Chile, México y Costa Rica se puede atribuir a disciplina fiscal, apertura comercial, privatizaciones, desregulación e inversión en salud y educación.

En el caso particular de Centroamérica, el primer objetivo -promover las exportaciones estadounidenses- buscaría aumentar el crecimiento y crear empleos mejor pagados en los Estados Unidos, a partir de la reducción y la eliminación de barreras al comercio y a las inversiones en Centroamérica, especialmente los aranceles aplicados a bienes agrícolas, el uso de medidas sanitarias y fitosanitarias "injustas", prácticas restrictivas de otorgamiento de licencias, protección inadecuada de la propiedad intelectual y limitaciones de acceso para proveedores de servicios.

CUADRO 4.13

### Estados Unidos: inversión directa en el extranjero según países de destino. 1997-2001 (millones de dólares corrientes)

	1997	1998	1999	2000	2001
Total	2,426	3,394	3,222	3,737	3,003
Costa Rica	1,529	2,074	1,538	1,655	1,614
El Salvador	219	555	710	739	657
Guatemala	358	498	577	907	477
Honduras	183	111	231	257	49
Nicaragua	137	156	166	179	206

Fuente: US Bureau of Economic Analysis, 2001.

El segundo objetivo -fortalecer reformas económicas y favorecer la democracia- se lograría con una profundización del vínculo ya establecido entre los Estados Unidos y Centroamérica por medio de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, que pasaría a tener un carácter recíproco, lo cual contribuiría a promover el respeto a derechos laborales internacionalmente reconocidos y a eliminar las peores formas de trabajo infantil. El TLC también impulsaría un mayor respeto al estado de derecho, el desarrollo sostenible y la rendición de cuentas por parte de las instituciones.

Finalmente, se espera que el TLC con Centroamérica ayude a dinamizar el proceso de negociación del ALCA, que a juicio de la Administración norteamericana debiera estar terminado para enero del 2005, lo cual significa que la negociación con los países de centroamericanos tendría ser concluida en el 2003. Estados Unidos también espera que el proceso con Centroamérica sirva como un precedente para las negociaciones comerciales multilaterales. Ello sería importante en los casos de la agricultura, las medidas sanitarias y fitosanitarias, las barreras técnicas al comercio y la propiedad intelectual.

Entre los temas del TLC de mayor interés para los responsables de la política comercial de los Estados Unidos están el comercio de bienes, los asuntos aduanales (reglas de origen y cooperación en este campo), las medidas sanitarias y fitosanitarias, las barreras técnicas al comercio, los derechos de propiedad intelectual, el comercio de servicios, la inversión, el comercio electrónico, las compras del sector público, la transparencia (ataque a la corrupción y reformas regulatorias), las salvaguardias comerciales, el medio ambiente, el trabajo (incluyendo el empleo infantil) y los mecanismos de resolución de controversias entre Estados. Esta agenda ha sido presentada en las diversas rondas por parte de los negociadores estadounidenses, aunque están por verse los márgenes de negociación en cada tema y cuán endurecidas están las posiciones.

### Objetivos y agenda de los países centroamericanos en relación con el TLC con los Estados Unidos

Los gobiernos centroamericanos en su conjunto visualizan el TLC con los Estados Unidos como una oportunidad para exportar más y atraer inversiones, por un lado, y como un mecanismo para consolidar los procesos de democracia, fortalecer el Estado de derecho e impulsar los principios del desarrollo, por otro (Declaración

de San José de los presidentes centroamericanos, diciembre del 2002, y resolución presidencial del 26 de setiembre del 2002 sobre el tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos). En la posición regional predomina el objetivo de promover el crecimiento mediante la construcción de economías abiertas, con libre comercio y mayor competencia, asegurando a la vez un mejor acceso al mercado de los Estados Unidos en condiciones de estabilidad, normas claras y ausencia de medidas discrecionales. De manera general se plantean las necesidades de favorecer la complementariedad económica y propiciar la comunicación con la sociedad civil con respecto al proceso de negociación del TLC.

Los gobiernos del área han sido reconocidos como una sola parte negociadora, pero en la práctica es posible que los resultados no sean los mismos para cada nación centroamericana. Por un lado, aunque el tema normativo se negocie en forma conjunta, el reconocimiento de condiciones diferentes en cada país podrían reflejarse en Anexos distintos. Por otro, el acuerdo comercial deberá entrar en vigencia de manera individual en cada uno de los países, de acuerdo con sus propios procesos de ratificación, lo cual también podría dar lugar a la introducción de variaciones.

Otra de las dimensiones de la posición centroamericana es que se concibe, como en Estados Unidos, que el TLC sería un acuerdo de “tercera generación”, en el sentido de que no se limitaría estrictamente a una zona de libre comercio de bienes, sino que incluiría normas sobre inversiones, servicios y otros temas que van más allá del intercambio de productos. Además se contemplaría la participación del sector privado, no como parte de la delegación negociadora, sino como entre asesor que sería objeto de consulta, bajo la modalidad que se conoce como “cuarto adjunto”. Finalmente, aunque se ha señalado la existencia de diferencias económicas y sociales entre los países de la región y Estados Unidos, ello no parece haberse reflejado en reivindicaciones de tratamiento especial y diferenciado por considerar en el TLC, pues ha predominado, en primera instancia, el principio de la reciprocidad.

Los temas de negociación favorecidos por los gobiernos centroamericanos no han sido sometidos a un debate equivalente al que ha tenido la Iniciativa de la Cuenca del Caribe o la Autoridad de Promoción Comercial en el Congreso de los Estados Unidos, por lo que no es tan clara la identificación de asuntos prioritarios. En todo caso, los siguientes han recibido atención especial por parte de los ministros de comercio exterior de Centroamérica:

- Acceso a mercados, donde se incluiría agricultura y salvaguardias.
- Servicios e inversión.
- Solución de diferencias y asuntos institucionales.
- Comercio desleal, política de competencia, propiedad intelectual y compras del sector público.
- Medio ambiente.
- Tema laboral.

El TLC entre Estados Unidos y Chile (recuadro 4.8), debido a su reciente negociación, puede tomarse como una referencia acerca del posible

contenido de un acuerdo con Centroamérica. Sin embargo, ambas iniciativas se diferencian por la modalidad de negociación, pues el TLC con Centroamérica tiene un carácter multilateral y requiere posiciones conjuntas de los países centroamericanos para negociar, como una sola parte, frente a Estados Unidos.

### La agenda ampliada de la integración: implicaciones del trato especial, diferenciado y de "país pequeño"

#### Indicadores macroeconómicos básicos como punto de partida para la convergencia macroeconómica

Los aspectos relativos a la estabilidad macroeconómica fueron analizados en el capítulo 3

#### RECUADRO 4.8

### Singularidad de la negociación del TLC entre Chile y Estados Unidos

El 11 de diciembre del 2002 Estados Unidos y Chile concluyeron la negociación de su tratado bilateral de libre comercio, sujeto a aprobación del Congreso norteamericano. El tratado tiene las siguientes características:

- Elimina numerosas barreras arancelarias.
- Reduce múltiples barreras a los servicios.
- Protege los derechos de propiedad intelectual.
- Asegura la transparencia en las futuras transacciones.
- Refuerza las regulaciones sobre temas laborales y ambientales.

Cerca del 85% del comercio bilateral de productos de consumo e industriales entrará libre de impuestos inmediatamente después de la entrada en vigencia del acuerdo; el resto será objeto de una liberalización gradual, con un plazo límite de cuatro años.

El tratado establece que los autos lujosos tendrán una desgravación posterior, con cuatro años de plazo. Los textiles y las prendas de vestir tendrán libre acceso de manera inmediata, pero deberán cumplir ciertos criterios en materia de reglas de origen. El TLC prescribe que cerca del 75% de los productos agrícolas entrará libre de impuestos en un plazo de cuatro años. El resto tendrá un plazo de doce años. El interés de Estados Unidos se centra en carne porcina, de res, de pollo, y sus derivados, frijol de soya y sus derivados, trigo, granos diversos, patatas y alimentos procesados.

En el tema de la protección a la agricultura, el acuerdo prohíbe el uso de subsidios de exportación agrícola y establece el derecho de las partes a responder, si una de ellas utiliza este tipo de mecanismos para desplazar productos del mercado. En materia de cláusulas de salvaguardia, se establece el derecho de cada país a frenar por un tiempo la entrada de un producto, cuya fluidez de acceso y aceptación por parte del consumidor esté causando perjuicios en la economía interna y afectando intereses de sectores productivos específicos.

El TLC prevé el establecimiento de oficinas prestadoras de servicios, incluyendo instalaciones mercantiles y de otro tipo. El capítulo de servicios financieros contiene inicialmente consideraciones sobre no discriminación entre facilidades otorgadas a empresas nacionales y estadounidenses, y diversas obligaciones relacionadas con el acceso a ambos mercados. En el caso de los seguros, por ejemplo, las empresas de cada país tienen derechos totales para establecer subsidiarias o alianzas estratégicas en ambas naciones. Se contemplan pocas excepciones de protección de derechos nacionales y se fijan compromisos para modificar la legislación sobre los seguros.

El acuerdo minimiza las restricciones de operación en Chile de los grandes bancos estadounidenses, los cuales están facultados para realizar una variada gama de negocios y alianzas con contrapartes chilenas. Las excepciones para este tipo de operaciones serán muy limitadas.

Fuente: USTR, 2003.

de este Informe. En esta sección se analiza la convergencia macroeconómica en tanto requisito para la integración. Como es conocido, la estabilidad macroeconómica es uno de los prerrequisitos básicos para constituir una unión aduanera o una zona de libre comercio. Una forma de

contribuir a la estabilidad es hacerlo por la vía de la coordinación de políticas macroeconómicas, pero en esta materia los avances en Centroamérica son incipientes. La información básica que presenta el cuadro 4.14 muestra que el comportamiento de las principales variables macroeco-

CUADRO 4.14

**Centroamérica: convergencia macroeconómica. 1995-2001**

Indicador y países	1995	1996	1997	1998	1999	2000 <sup>a/</sup>	2001 <sup>b/</sup>
<b>Tasa activa real</b>							
Costa Rica	13.9	14.8	13.9	12.5	15.7	14.4	12.2
El Salvador	7.8	8.6	13.5	10.5	16.3	7.6	4.7
Guatemala	12.5	10.4	8.7	9.9	15.1	15.0	9.0
Honduras	1.3	3.4	17.1	12.9	16.7	13.1	13.1
Nicaragua	21.4	21.1	26.9	15.4	24.9	24.9	24.9
<b>Tasa pasiva real</b>							
Costa Rica	7.1	8.9	8.5	10.8	7.4	4.8	4.5
El Salvador	4.2	4.2	10.6	6.3	11.8	2.7	0.9
Guatemala	-0.4	-2.8	-1.8	-1.2	5.2	5.9	-0.4
Honduras	-7.6	-4.3	7.9	5.2	6.9	3.6	3.6
Nicaragua	15.0	15.2	17.9	6.4	14.7	3.6	3.6
<b>Déficit fiscal del Gobierno Central como porcentaje del PIB</b>							
Costa Rica	-3.2	-3.8	-2.8	-2.3	-2.1	-2.2	-3.0
El Salvador	-1.4	-2.2	-1.3	-2.1	-2.3	-3.0	-4.2
Guatemala	-0.7	0.0	-1.5	-2.1	-2.7	-2.1	-3.0
Honduras	-3.1	-3.5	-3.1	-1.7	-4.2	-5.6	
Nicaragua	-9.1	-8.7	-5.7	-5.0	-12.3	-13.8	-14.6
<b>Déficit cuasifiscal<sup>c/</sup></b>							
Costa Rica	-1.3	-1.5	-1.3	-1.1	-1.5	-1.1	-1.1
El Salvador	0.0	0.0	0.1	0.2	0.2	0.1	0.0
Guatemala	-1.0	-1.2	-0.8	-0.3	-0.3	-0.3	0.0
Honduras							
Nicaragua	0.5	0.0	-1.4	-2.9	-1.7	-1.5	-2.0
<b>Inflación (tasa anual)</b>							
Costa Rica	22.6	13.8	11.2	12.3	10.1	10.2	11.0
El Salvador	11.3	7.4	1.9	4.2	-1.0	4.3	3.0
Guatemala	8.6	10.9	7.1	7.5	4.9	5.1	8.9
Honduras	26.8	25.3	12.8	15.7	10.9	10.1	8.8
Nicaragua	11.1	12.1	7.2	18.5	7.2	9.9	4.6

<sup>a/</sup> Preliminar.

<sup>b/</sup> Estimado.

<sup>c/</sup> Pérdidas del Banco Central

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano, 2002.

nómicas difiere de manera significativa, y que los grados y velocidades de ejecución de políticas de ajuste y estabilización han sido distintos en cada país. Esto se agrega a las notables variaciones en el ritmo de crecimiento e inversión comentadas en el capítulo 3.

El análisis del cuadro 4.14 permite concluir, por una parte, que con la excepción de El Salvador, los países de la región vienen operando con tasas de interés activas reales (que deben pagar quienes demandan financiamiento) sumamente altas, a diferencia de lo que sucede actualmente en la coyuntura financiera mundial. Esto, además de ser un obstáculo para la reactivación, muestra la alta rentabilidad de invertir en los sistemas financieros nacionales, a costa de invertir en los sectores productivos. En los grandes centros desarrollados, las tasas activas reales no sobrepasan los cuatro puntos. También existen disparidades regionales, con valores negativos en las tasas de interés pasivas (pagadas a quienes depositan sus recursos en entidades bancarias). Esta situación no contribuye a incentivar el ahorro, a la vez que las brechas entre tasas activas y pasivas son un indicador de las ineficiencias de la intermediación financiera en la región, tal como se discutió en el capítulo 3.

En segundo lugar, a partir del cuadro 4.14 puede concluirse que, en materia de inflación, con las excepciones de El Salvador y Nicaragua, los países requieren esfuerzos de mayor convergencia, a efecto de adecuar los niveles de inflación a los estándares internacionales, lo cual también es un prerrequisito para la reducción de las tasas de interés. Por otra parte, todas las naciones tienen un alto déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos con respecto al PIB, cercano o superior al 5%, lo cual las coloca en una situación de vulnerabilidad externa, pues recetan un ingreso continuo de recursos foráneos para cubrir esta brecha. Es extrema la situación de Nicaragua, cuyo déficit en cuenta corriente sobrepasa el 30%.

Por último, la tasa de crecimiento, baja o negativa, del producto per cápita, refleja la debilidad del crecimiento económico en Centroamérica<sup>8</sup>. Ningún país se encuentra en una situación satisfactoria a este respecto. Se requiere, entonces, diseñar e implementar una agenda ampliada que, una vez superadas las amenazas de inestabilidad cambiaria, inflacionaria y los déficit fiscal y cuasifiscal, promueva la reactivación y el crecimiento con equidad, orientaciones ciertamente complejas y de resultados no asegurados. Esto supone no sólo garantizar una demanda efectiva para lo que se

produce en el área, mediante un adecuado acceso a mercados por la vía de acuerdos de libre comercio, sino también incrementar la oferta, es decir, la capacidad productiva de los países, promoviendo el desarrollo de “motores” de crecimiento basados en nuevas y crecientes inversiones que aprovechen los recursos humanos y naturales, favorecidas a su vez por mejores condiciones de acceso a financiamiento y mayor capacidad para adquirir y adaptar tecnologías para asegurar una efectiva competitividad internacional de la región como un todo. Al mismo tiempo, esto plantea el desafío de enmarcar las acciones dentro de un proceso en el que se conciba el crecimiento económico no como un fin en sí mismo, sino como un medio para impulsar el desarrollo humano<sup>9</sup>.

### La construcción de una agenda ampliada para la integración

Como se comentó anteriormente, a medida que se fueron consolidando las negociaciones en materia de ajuste estructural en el segundo lustro de los años ochenta, se empezó a producir un cambio en la agenda de la integración. El ajuste estructural en los países centroamericanos se reflejó en una primera etapa de liberalización comercial, incluso como antesala de un conjunto de reformas sectoriales. Además, desde principios de la década de los noventa la innovación y la mejora de la competitividad fueron parte de los lemas que comenzaron a inspirar los intentos de reforma económica. Las características básicas de la agenda ampliada comenzaron a configurarse más claramente a partir de la Cumbre de Antigua, realizada en Guatemala el 11 de marzo de 1990. En resumen, se buscaba:

- Una estrategia conjunta de apertura de las economías, como base para impulsar el desarrollo sostenible en Centroamérica.
- Un proceso de integración y reestructuración de las instituciones, con el fin de alinearlas con la apertura de las economías.
- Incorporación de la agricultura en el nuevo estilo de desarrollo, mediante programas de apoyo a la seguridad alimentaria, el abastecimiento adecuado de productos básicos, la estabilidad de precios y el libre comercio.
- Un papel clave del sector productivo en la transformación de la economía y el desarrollo del proceso de integración.

Esta concepción del proceso integracionista, que tenía la pretensión de ser integral, asumió una forma más específica en el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA). Este perseguía lo siguiente:

- Una nueva estructura legal y operativa de la integración, conjuntamente con un nuevo programa de integración comercial y en materia de infraestructura.
- Formulación de un nuevo programa enfocado a remover las barreras comerciales.
- Adopción de un nuevo arancel externo común.
- Análisis de la participación centroamericana en el GATT y de la posibilidad de una acción conjunta en este campo.
- Coordinación regional para promover el comercio exterior.
- Formulación de acciones para la reconversión industrial y la coordinación de políticas agrícolas.
- Propuestas de políticas regionales sobre ciencia y tecnología.

La XIV Cumbre Centroamericana (1992), denominada Cumbre de Guatemala, concluyó con la aprobación de reformas al Tratado General de Integración Económica, mediante el Protocolo de Guatemala. Este documento reconoce la necesidad de acometer reformas sectoriales en función de una agenda ampliada de la integración. Para ello, en su Capítulo II delinea políticas en las áreas de turismo, agricultura, industria, comercio, desarrollo de la infraestructura física y los servicios correspondientes, servicios en general y ejercicio de las profesiones universitarias.

El Protocolo de Guatemala tuvo la virtud de incorporar explícitamente en el proceso de integración económica centroamericana la política comercial externa. Esto, sin embargo, de alguna manera diluyó la figura del Mercado Común Centroamericano como espacio económico de dimensión regional. También se expresó la intención de adoptar medidas para contrarrestar la competencia desleal derivada de las políticas agrícolas y comerciales de terceros países estimular la modernización del aparato productivo y

establecer disposiciones comunes para evitar las actividades monopólicas y promover la libre competencia entre las naciones. Sin embargo, hubo serias dificultades para traducir estos lineamientos en políticas e instrumentos concretos de integración.

### Elementos centrales de una agenda ampliada de integración centroamericana

En años recientes, distintas iniciativas han incidido en la agenda de la región. Algunas han enfatizado en la infraestructura, otras en la reconstrucción y, finalmente, algunas han roto con el concepto de integración de la región incorporando otros territorios. Un hito en la formulación de esta agenda fue la reunión de Madrid 2001, en la que los presidentes, gobiernos y sociedades expresaron objetivos y programas en el Grupo Consultivo de seguimiento a las acciones post huracán Mitch.

Una de las iniciativas que han sido planteadas con miras a ampliar la agenda de la integración es el proyecto Harvard-INCAE para promover la competitividad. Según esta propuesta, el objetivo de la nueva agenda debe consistir, inicialmente, en pasar del crecimiento a partir de productos básicos a un crecimiento basado en la inversión, para lo cual deben desarrollarse cuatro núcleos: turismo, agroindustria de alto valor agregado, textiles y vestuario, y la manufactura de piezas electrónicas y prestación de servicios informáticos.

Para estos efectos, se sugiere efectuar reformas en materia de competitividad empresarial, medio ambiente, gobernabilidad, sistema judicial y macroeconomía. Además se recomienda establecer cuatro prioridades: el Corredor Logístico Centroamericano (recuadro 4.9), el fortalecimiento del sistema financiero, la certificación de la sustentabilidad del turismo y una fuerte inserción en el mercado de desarrollo limpio que se abre a raíz del Protocolo de Kioto. Asimismo, como metas para los primeros veinte años del siglo XXI se plantea acelerar a 5% la tasa de crecimiento anual del ingreso per cápita y reducir la pobreza a menos del 15% de los hogares.

Otra propuesta en materia de agenda ampliada es la de Bulmer Thomas y Kincaid (Propuesta 2020), que plantea un modelo de largo plazo para la región. Se trata, indican los autores, de un modelo de desarrollo incluyente, que no deja al margen a ningún sector de la economía (recuadro 4.10). Es también un modelo exportador cuyo eje no es sólo el crecimiento de las exportaciones, pues debe dar cuenta explícita de las

## RECUADRO 4.9

**El Corredor Logístico Centroamericano**

El concepto del Corredor Logístico Centroamericano tiene sus orígenes en investigaciones hechas por el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE). Se presentó en 1999 ante los presidentes de la región, como parte del seminario “Centroamérica en el siglo XXI: una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible”.

Los componentes actuales de la logística regional no están cerca de lo que los sectores privado y público requieren para explotar la importante ventaja que puede obtenerse de la privilegiada situación geográfica de Centroamérica. El sistema logístico regional señala debilidades en varias áreas. La infraestructura de transportes es insuficiente, está deteriorada, tiene mal mantenimiento y su principal problema es de financiamiento. La regulación vigente limita la competencia e impone trabas a los distintos sectores de transporte. Las aduanas han sido ineficientes para controlar y lentas para tramitar, y no se han modernizado, especialmente en las fronteras terrestres. Algunos tipos de empresas privadas de servicios de logística, como las agencias de aduanas, están protegidas por el Estado. Y en los servicios de logística públicos y privados aún no se logra aprovechar a plenitud los beneficios de las nuevas tecnologías de la información.

En el pasado, los países habían enfrentado los problemas desde enfoques específicos, sin una visión integral. La propuesta de CLACDS en

esta materia es ver la logística en forma sistémica, como un proceso en el que interactúan otros elementos del entorno económico. Esto se expresa en una estrategia que se concentra en una única unidad de desarrollo, denominada Corredor Logístico Centroamericano.

El Corredor Logístico Centroamericano es una mezcla coordinada de cuatro elementos centrales: *upgrading* de la red de infraestructura física (mapa 4.1), modernización de aduanas, desarrollo de mercados de servicios de logística comercial, y aplicación de tecnología de información. La visión integrada que se plantea ofrecería a la región, en el plazo de uno a o dos décadas, un “factor creado” que contribuya con un clima de negocios adecuado, para que cada vez más empresas y *clusters* de empresas se vinculen de manera provechosa con los mercados internacionales.

Los componentes clave recomendados para crear un sistema fluido de logística comercial son: i) red de infraestructura física (carretera Interamericana y ramales hacia puertos y aeropuertos, desarrollados con participación privada, mediante inversiones estratégicas relativamente pequeñas); ii) aduanas (modernización, fortalecimiento de la fiscalización y facilitación del comercio); iii) mercados de servicios de logística comercial (liberalización y desregulación de los mercados de servicios de transporte) y iv) tecnología de información (interconexión de los entes estatales, auxiliares y privados que participan directa o indirectamente en el movimiento y control de carga).

MAPA 4.1

**Corredor Logístico Plan Puebla-Panamá**

Fuentes: Elaboración propia con base en Pratt, 2002.

necesidades del sector no exportador. Dentro de este esquema se incluye a las pequeñas y medianas empresas, a las cuales la apertura financiera y comercial ha traído escasos beneficios.

En cuanto a la desigual situación del ingreso per cápita entre los países centroamericanos, se señala la necesidad de cerrar la brecha de Nicaragua y Honduras con respecto a los demás países, lo cual se considera uno de los objetivos prioritarios del modelo. Además se otorga prioridad a los temas de índole social. Lo anterior implica que la sociedad civil debe tener una amplia injerencia en el empuje de la instrumentación del modelo.

Otras características del modelo de desarrollo propuesto por Thomas y Kincaid son, en primer lugar, hacer realidad la unión aduanera y, como parte de ello, consolidar la desgravación arancelaria y acordar un mecanismo de participación para distribuir equitativamente la recaudación

aduanera. En segundo término se propone concretar la unión monetaria con una moneda única y conformar un mercado regional de capitales. Esto sería parte de la idea del mercado único centroamericano, y busca mejorar la oferta y abaratar costos de los mecanismos de financiamiento, alargar los horizontes de tiempo para capitalizar empresas y ofrecer instrumentos de deuda que puedan negociarse a lo largo de la región.

En tercer lugar se sugiere mejorar el manejo de los recursos naturales en forma paralela al incremento de las transacciones comerciales intracentroamericanas. Esta tarea tiene que ver con factores que van desde el perfeccionamiento de los mecanismos para proteger los derechos de propiedad (en especial la titulación de tierras), hasta la certificación ambiental de las empresas. En cuarto lugar se propone una incorporación activa de la agenda social, con lo cual se busca dar respuesta a las críticas planteadas a la

#### RECUADRO 4.10

### El regionalismo abierto en Centroamérica

De acuerdo con la CEPAL, el regionalismo abierto surge de la conciliación entre la interdependencia originada en acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada por las fuerzas del mercado resultantes de la liberalización comercial. Lo que diferencia al regionalismo abierto de la apertura y de la promoción no discriminatoria de las exportaciones es que comprende un ingrediente preferencial, reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países.

Abordar la integración en el marco del regionalismo abierto supone asumir compromisos que contribuyan a: una reducción gradual de la discriminación intrarregional, la estabilización macroeconómica en cada país, el establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio, la construcción de infraestructura y la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares. Además, la reducción de los costos de transacción y de la discriminación al interior del grupo de naciones que se integran puede reforzarse con arreglos o políticas sectoriales que aprovechen, a su vez, los efectos sinérgicos de la integración.

En el caso de Centroamérica, la propuesta de regionalismo abierto de la CEPAL incluye la consolidación de la estabilidad macroeconómica, comenzando por la adopción de acuerdos sobre metas comunes de carácter indicativo, vigilados de manera abierta y transparente con el objeto de prevenir algunos de los efectos negativos de las divergencias macroeconómicas sobre el proceso de integración. También se ha propuesto liberalizar el comercio de productos agrícolas dentro de Centroamérica, con lo cual se busca beneficiar, en particular, a Honduras y Nicaragua, dada la alta proporción de sus exportaciones

de estos rubros a los demás países de la región. Garantizar la liberalización del comercio de bienes industriales se plantea como punto de partida para establecer mecanismos adecuados de resolución de conflictos, aplicables al comercio de bienes y servicios en general. Lo mismo se aplica a la formulación e implementación de una política centroamericana de competencia, cuyo objetivo principal sería disuadir del uso de prácticas comerciales restrictivas, especialmente notables en los servicios y en ciertos bienes producidos por monopolios en algunos países del área.

Como parte de la propuesta se señala la necesidad de establecer un arancel externo común, liberalizar el comercio de servicios -incluyendo los financieros y los de transporte terrestre de carga-, garantizar conjuntamente la seguridad para la inversión privada y fomentar las inversiones recíprocas, así como el desarrollo de un mercado regional de servicios de consultoría y asistencia técnica. Como complemento de lo anterior, se recomienda impulsar acciones comunes en el ámbito social, incluyendo una mayor asignación de recursos para el Fondo de Desarrollo Social del BCIE y la definición de normas laborales y de derechos humanos en las que la acción y el compromiso gubernamental común sirvan para reforzar su aplicación en cada país. Finalmente, parte de la naturaleza "abierto" del regionalismo abierto se concretó al facilitar la adhesión de nuevos socios comerciales al proceso centroamericano de integración, tomando en cuenta a aquellos de mayor importancia para la región.

*Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, 1994 y 1995b.*

integración desde sus primeros tiempos (finales de la década de los sesenta), en el sentido de su indiferencia ante el tema social. La nueva agenda pone especial interés en la inversión en educación y en promover la inserción laboral a través de desarrollo de capacidades y aptitudes. En este último aspecto la formación vocacional en el trabajo y la armonización de normas laborales mínimas deben ser elementos clave de política empresarial, a fin de evitar que los países se lancen a una competencia por reducir los costos de mano de obra, como instrumento básico para la rentabilidad de las firmas.

Finalmente, se propone la modernización del Estado y el fortalecimiento de la participación ciudadana. La agenda ampliada es partícipe de las ideas sobre la consolidación de Estados inteligentes, que actúen en función de redes de apoyo a la inversión social, la seguridad ciudadana y la promoción del desarrollo. Como parte de ese esfuerzo correspondería, según esta propuesta, adaptar la institucionalidad centroamericana a las exigencias del regionalismo abierto.

### El grado de preparación de Centroamérica

Con el avance de las negociaciones en torno al ALCA se han venido divulgando distintos indicadores, agrupados con base en criterios diferentes, para evaluar la capacidad de los países latinoamericanos para ser miembros de amplios acuerdos de libre comercio. Existen al menos dos enfoques que dan algunos indicios de la capacidad de las naciones centroamericanas para competir adecuadamente dentro de un esquema ampliado de integración. El primero se basa en la medición de lo que se considera que es el “grado de preparación” para participar en estos acuerdos, y corresponde al enfoque de *readiness* sistematizado en forma pionera por Shoott (2001) y retomado por CEPAL. El segundo enfoque pretende medir la competitividad de los países, con base en el “índice de competitividad” elaborado por el World Economic Forum (2001).

Las mediciones del grado de preparación para participar en acuerdos amplios de libre comercio buscan determinar si los países cumplen con ciertos requisitos básicos, como estabilidad macroeconómica, y otros vinculados con su capacidad para competir, como la preparación de los recursos humanos o los servicios de infraestructura. En el capítulo 3 se analizó en detalle el conjunto de indicadores asociados al grado de preparación, lo que sirvió para valorar el estilo de desarrollo. Seguidamente se presentan algunas

consideraciones asociadas al proceso de negociación en el contexto de la inserción internacional.

El índice de preparación para el ALCA (*readiness indicator*) trabajado por Shoott (2001) muestra la condición actual de la economía y, por ende, la capacidad de un país para competir en el mercado internacional. Entre las variables que se consideran están las macroeconómicas: estabilidad de precios, disciplina de negocios, ahorro nacional, deuda externa y estabilidad de la moneda, y las microeconómicas: actuación del gobierno como “orientador y hacedor” de políticas (apertura comercial, desregulación y privatización), dependencia del gobierno con respecto a los ingresos por aranceles (considera la reforma fiscal) y sostenibilidad política del país, que mide la capacidad del proceso político doméstico para apoyar las reformas económicas (duración del proceso de reformas y algunas variables sociales como educación, salud, derechos políticos y libertades civiles, entre otras) (Shoott, 2001).

La CEPAL<sup>10</sup> agrupó estos indicadores en tres grupos: a) criterios de elegibilidad, que toman en cuenta la existencia o no de inflación de un dígito, bajo déficit fiscal y tipo de cambio estable, b) criterios de preparación estructural, que determinan el potencial de una economía para beneficiarse y tomar ventaja de oportunidades de libre comercio, incluyendo indicadores de cambio sectorial y macroeconómico, vínculos con la economía global, la situación de los recursos humanos y la calidad de la infraestructura, y c) grado de preparación de políticas, que mide el desempeño de políticas macroeconómicas, comerciales, de reconversión productiva y riesgos diversos de la economía.

Tomando en cuenta estos indicadores sobre el grado de preparación en Centroamérica, tan sólo Costa Rica estaría en una situación de adecuada preparación para enfrentar los desafíos de acuerdos amplios de libre comercio, mientras que Guatemala y Nicaragua estarían entre los países con mayores desventajas (cuadro 4.15).

En cuanto al indicador sobre competitividad (cuadro 4.16), que también es un índice compuesto por diversos indicadores económicos, Costa Rica tiene la posición más favorable en Centroamérica, seguida por El Salvador, Guatemala y, finalmente, Honduras y Nicaragua. Mientras Costa Rica ocupa el segundo lugar entre las veinte naciones incluidas, Nicaragua se ubica en el último. Esto tiene relación con las sugerencias de la Propuesta 2020, en el sentido de que la agenda ampliada centroamericana requiere políticas expresas que busquen disminuir las

CUADRO 4.15

### América Latina: grado de preparación para participar en el ALCA según país. 2001

País	Posición <sup>a/</sup>
Barbados	1
Belice	17
Chile	2
Costa Rica	4
El Salvador	9
Guatemala	26
Haití	32
Honduras	18
México	6
Nicaragua	30
Panamá	11

<sup>a/</sup> Una posición baja indica una preparación adecuada para la participación en el ALCA.

Fuente: Shoott, 2001.

CUADRO 4.16

### América Latina: índice de competitividad para el crecimiento según país. 2001

País	Posición <sup>a/</sup>
Chile	1
Costa Rica	2
El Salvador	11
Guatemala	15
Honduras	18
México	4
Nicaragua	20
Panamá	8

<sup>a/</sup> Una posición baja indica mejores condiciones competitivas.

Fuente: World Economic Forum, 2001.

disparidades subregionales, y destaca la necesidad de fortalecer la capacidad productiva de los países centroamericanos, especialmente de aquellos que se encuentran en situación más desventajosa según estos indicadores. En este contexto cobra relevancia el tema del “tratamiento especial y diferenciado”, que se justifica por el reconocimiento de que existen asimetrías a nivel internacional que colocan a los países de menor desarrollo en una situación de desventaja.

#### Importancia del trato especial y diferenciado

La primera Conferencia de Comercio y Desarrollo, celebrada en 1964, estableció una agenda que vinculó el tema del desarrollo con el del comercio, y que condujo a que se incluyera en los artículos del GATT (posteriormente OMC) la necesidad de que los países en desarrollo contaran con un tratamiento “especial y diferenciado”. En el artículo XXXVI de la Parte IV, incorporada al GATT en 1965, se reconoce explícitamente el principio de no reciprocidad, según el cual, en negociaciones comerciales, los países en desarrollo no tienen que hacer concesiones comerciales a los países desarrollados. Este principio fue retomado en la Ronda de Tokio y dio lugar a un acuerdo sobre el tema. En la Ronda Uruguay también se tomaron en cuenta varios aspectos de este tratamiento. Sin embargo, hubo un progresivo debilitamiento de este principio, que inicialmente permitía, como parte de los acuerdos de liberalización comercial, dar a los países en desarrollo más tiempo para procesos de ajuste, compromisos menos exigentes y asistencia especial.

Las negociaciones recientes, sobre todo en el contexto del ALCA, han tendido a reconocer la necesidad de procesos de transición más largos y de asistencia especial, particularmente para los países más pequeños, pero no la adopción de compromisos menos exigentes. Esto es motivo de preocupación para Centroamérica, dadas las asimetrías que enfrenta en su relación con Estados Unidos, pero al menos es un punto de apoyo para exigir procesos de ajuste más lentos, que tomen en cuenta la menor capacidad productiva de los países de la región.

En todo caso, el propósito de los esquemas de tratamiento especial y diferenciado es brindar mejores oportunidades para acceder a los mercados del norte, de una manera que difícilmente podría lograrse en los procesos de negociación y presentación de ofertas y demandas, por la vía de concesiones tarifarias mutuas. En el proceso del ALCA, las discusiones sobre el tema han girado en torno a los siguientes aspectos:

- Flexibilidad para atender las características y necesidades de cada uno de los países participantes.
- Transparencia, sencillez y fácil aplicación.
- Determinación de medidas específicas en cada uno de los grupos de negociación.
- Determinación de medidas caso por caso, según sectores, temas y país o países.
- Medidas de transición apoyadas por programas de cooperación técnica.
- Las condiciones vigentes de acceso a mercados deben ser tomadas en cuenta por los países del hemisferio.
- Plazos más largos para el cumplimiento de las obligaciones son parte esencial en la agenda de los países pequeños.

En particular, hay tres temas que ameritan especial atención a la luz del TLC de Centroamérica con los Estados Unidos. En primer lugar está la adecuación de los períodos de transición, es decir, el plazo para el cumplimiento concreto de los compromisos adoptados en el marco de los acuerdos de libre comercio. Por ejemplo, en la Ronda Uruguay se prevé que algunos países no puedan cumplir los acuerdos en el tiempo programado, debido a dificultades reales y, por tanto, requieran una extensión del período de transición en relación con el Acuerdo de Inversiones vinculadas al Comercio. En este sentido, cualquier negociación que se lleve a cabo debe ser lo suficientemente flexible como para permitir que se extiendan los períodos de transición.

En segundo lugar, es fundamental que se mantenga la flexibilidad y un alto margen de maniobra en relación con políticas que facilitan el desarrollo. El reto de los tratados de libre comercio es no ser restrictivos en cuanto a modelos de política experimentados en los países más desarrollados, por lo que la especificidad y la adecuación a las circunstancias juegan un papel de primer orden.

Por último, resulta vital considerar el tema de la cooperación técnica y financiera como instrumento para reducir desequilibrios económicos y sociales. En este sentido se justifica la creación de un fondo para promover la competitividad y evitar desequilibrios en las balanzas de pagos de los países, asociados a la liberalización comercial, que puedan provocar alteraciones macroeconómicas con graves consecuencias sociales.

### La condición de nación pequeña

De acuerdo con la CEPAL, las economías pequeñas tienen una serie de características que condicionan sus perspectivas de éxito dentro de un acuerdo amplio de libre comercio. La vulnerabilidad es uno de sus rasgos principales y reducirla debe ser una prioridad. En particular, debe atenderse con cuidado la liberalización de la cuenta de capital, y el impacto de la entrada de capitales, incluso en medianas y grandes economías. El contexto económico e institucional es otra variable de importancia, habida cuenta, por ejemplo, del peso que tienen las pequeñas y medianas empresas en la estructura industrial de las economías pequeñas. Adicionalmente, en materia comercial deben tenerse en cuenta las dificultades persistentes que enfrentan las pequeñas economías para hacer valer sus intereses y, en consecuencia, debe permitírseles recibir tratos especiales y diferenciados durante las fases de transición hacia el establecimiento de áreas de libre comercio.

La relación entre tamaño y grado de preparación refleja la complejidad de este tema. Así, el cuadro 4.15 muestra a Barbados, Chile y Costa Rica en los puestos 1, 2 y 4, respectivamente. No obstante, 21 de los 34 países de las Américas se ubican en la categoría de “economías pequeñas”. Ello sugiere, primero, que la exitosa incorporación de las economías pequeñas en el proceso de integración hemisférica es un requisito fundamental para la viabilidad del ALCA y, segundo, que a efecto de reducir los desequilibrios de entrada en el proceso, se debe acompañar la inserción de las economías pequeñas con asistencia técnica, apoyo financiero y tratamiento diferenciado.

### Notas

1 Esta iniciativa materializó las intenciones expresadas en Esquipulas I y su correspondiente plan operativo (Carpio, 1998).

2 Como resultado del proceso de Esquipulas, Nicaragua y El Salvador lograron poner fin a los enfrentamientos armados e iniciar una etapa de apertura de espacios políticos hacia la democracia. El conflicto bélico en Guatemala se resolvió más recientemente, mediante los Acuerdos de Paz Firme y Duradera entre la URGN y el gobierno, firmados en México en 1996.

3 Un antecedente de importancia se encuentra en la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), creada en 1951. Además, en los acuerdos bilaterales de comercio y el tratado multilateral de 1958.

4 Se refiere a la orientación predominante, aunque es necesario reconocer que siempre existió la consideración de elementos de estrategias complementarias (véase recuadro 1.1 del capítulo 1)

5 Estas propuestas, junto con el Protocolo de Guatemala, mantienen vigente la integración económica intrarregional, la cual tiene como última meta la unión económica. Así, la unión aduanera, que se implementa gradualmente en el presente, es un segundo paso.

6 El SICA entró en funcionamiento en 1993.

7 Entre ellos el Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías, el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia, el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio, el Reglamento sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional Terrestre, el Reglamento Centroamericano de Medidas de Normalización, Metrología y Procedimientos de Autorización y el Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios.

8 En el gráfico 3.2 del capítulo 3 se mostró que el crecimiento del PIB per cápita se ha mantenido más o menos constante o hasta ha disminuido a lo largo de los últimos cuatro años, con excepción de Costa Rica y Panamá.

9 Ver discusión sobre "ciclos virtuosos" en el capítulo 3.

10 Una actualización de este índice se presenta en el capítulo 3 de este Informe. Para más detalle puede consultarse la metodología en el primer Informe.

## CAPITULO 4

**La coordinación** del capítulo estuvo a cargo de Edgar Balsells y Juan Alberto Fuentes.

**Se utilizaron como insumos** los estudios "Integración en Centroamérica", de Edgar Balsells y Juan Alberto Fuentes, "Análisis del Sistema de la Integración Centroamericana y su potencial para la promoción del desarrollo humano en los países del área", elaborado por Sergio Moya, de FUNPADEM, e "Inventario del estado actual de las instituciones de integración regional: un examen del conjunto de regulaciones, normas, acuerdos, tratados, convenios, recomendaciones y declaraciones emanadas de los órganos del sistema durante los últimos diez años", preparado por Carlos Torres, de FUNPADEM. Asimismo, la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana aportó documentación relativa a su gestión.

**CEPAL-México** aportó el recuadro titulado "Antecedentes del Plan Puebla-Panamá".

**La edición técnica** fue realizada por Miguel Gutiérrez, Arodys Robles y Susan Rodríguez.

**El taller de consulta** de este capítulo se realizó durante los días 13 y 14 de enero del 2003 en San José, con la asistencia de las siguientes personas: Edgar Balsells,

Eduardo Baumeister, Leonor Calderón, Martha Cordero, Luis Figueroa, Paulina Franceschi, Juan Alberto Fuentes, Rodrigo Madrigal Nieto, Daniel Matul, Sergio Membreño, Tatiana Mora, Juan Carlos Moreno Brid, Hugo Morgado, Amparo Pacheco, Willian Pleitez, Carlos Pomareda, Adrián Rodríguez, Isabel Román, Marcela Román, Luis Guillermo Solís, Susana Soto, Carlos Torres, Rafael Trejos, Juan Manuel Villasuso, Jonathan Wadsworth y Saúl Weisleder. La relatoría del taller estuvo a cargo de Susana Soto.

**Sobre el borrador** del capítulo aportaron observaciones y sugerencias Oscar Santamaría, Secretario General del SICA, Hugo Morgado, Secretario de Integración Social, Carlos Enrique Gutiérrez y Erich Vilchez, Director de Asuntos Políticos y Jurídicos y Director de Asuntos Económicos, respectivamente, del SICA; Rodolfo Trejos, Representante ad honorem de la SIECA en Costa Rica y asesor del Secretario General de esa misma institución, y Amparo Pacheco, Directora de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica.

**Se agradece** la colaboración de Cecilia Cortés, Directora Ejecutiva, y Luis Guillermo Solís, de FUNPADEM, en la preparación de los estudios sobre integración centroamericana.