

NACIONES UNIDAS

**COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.
LIMITADA

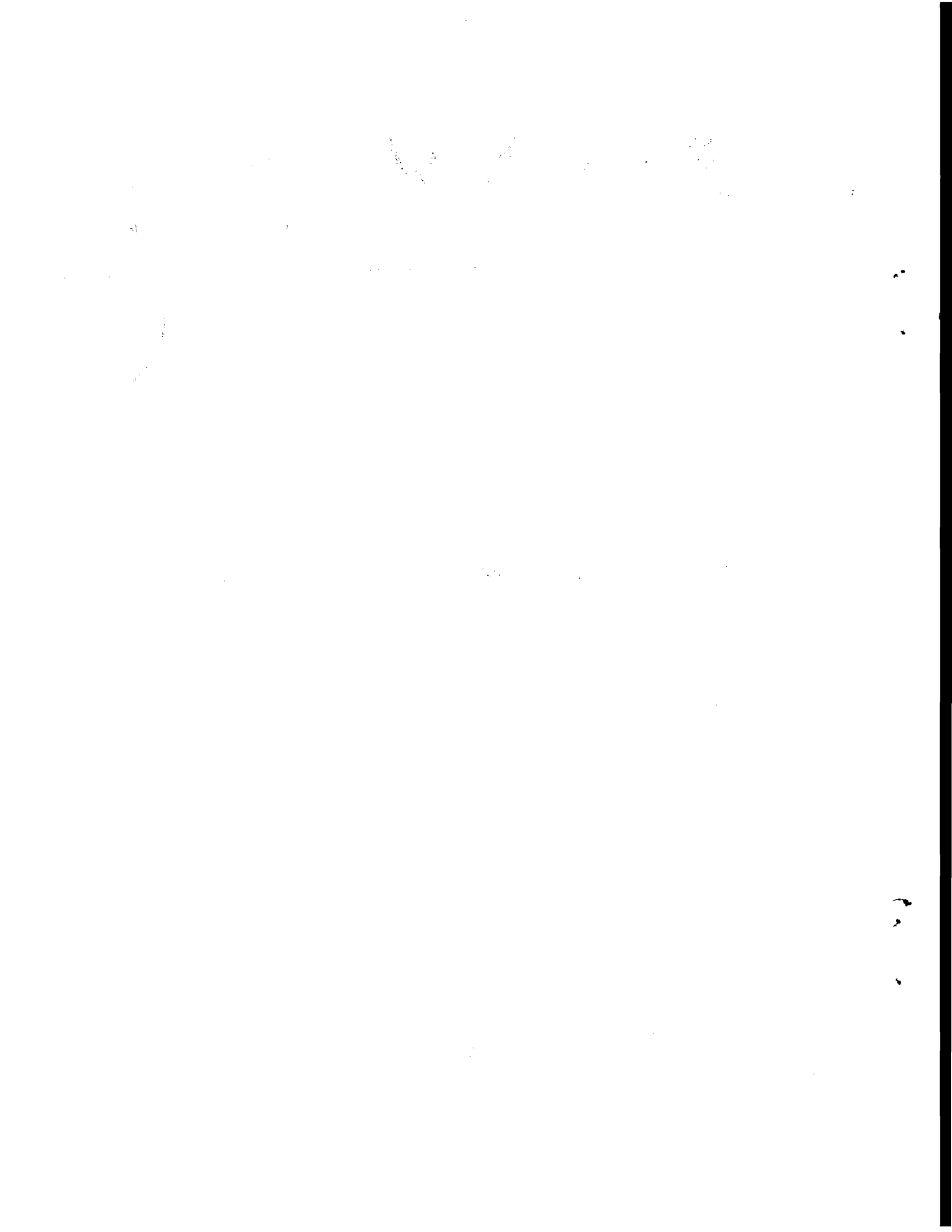
LC/MEX/L.232
9 de septiembre de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL



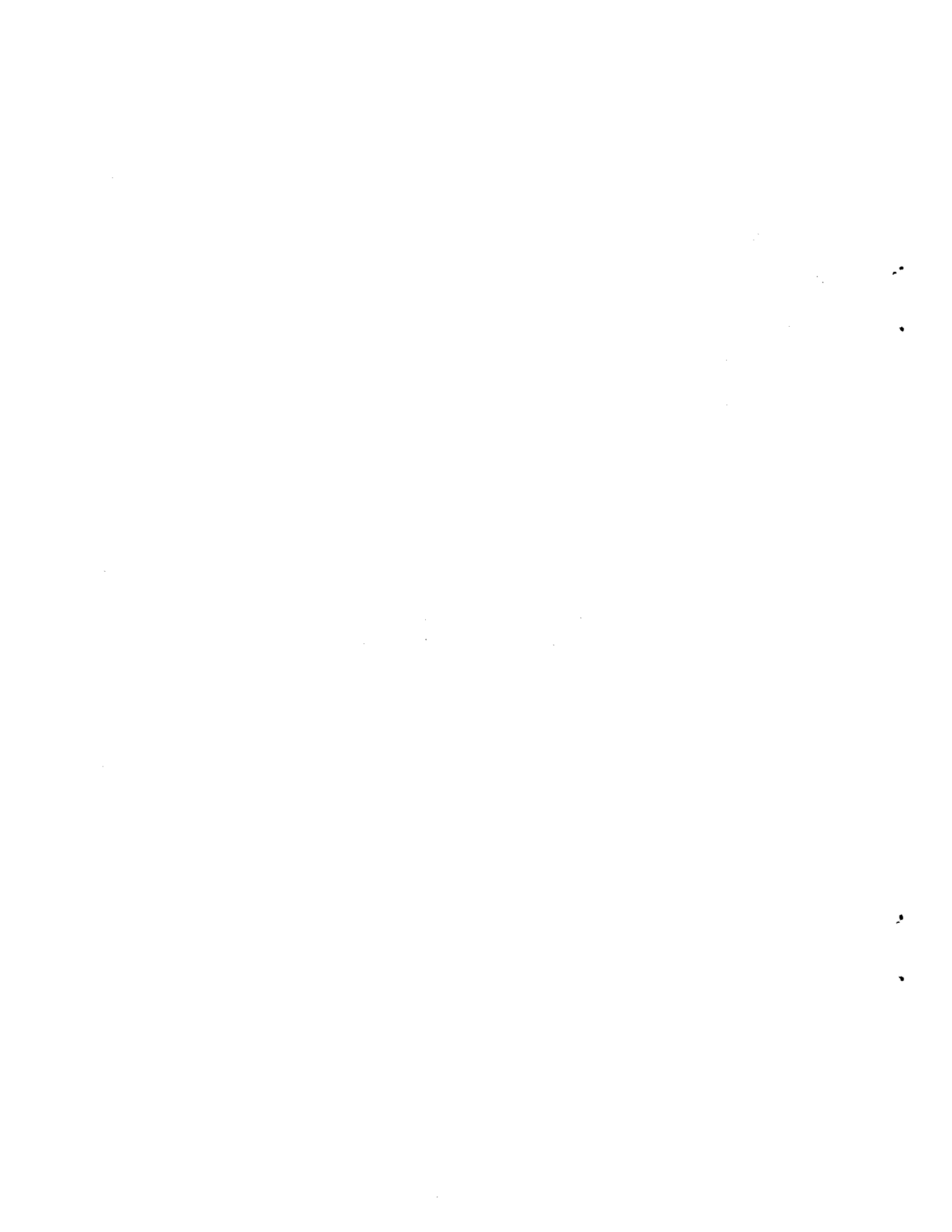
**OPCIONES PARA UNA ESTRATEGIA DE NEGOCIACIONES
COMERCIALES EXTERNAS DE CENTROAMERICA**

Este documento fue elaborado, a solicitud de los gabinetes económicos de Centroamérica, por la Secretaría de la CEPAL, con el apoyo de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).



INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. EL PATRON ACTUAL DE COMERCIO	2
III. LA INTEGRACION CENTROAMERICANA	7
IV. COBERTURA GEOGRAFICA DE LAS NEGOCIACIONES	8
1. Las negociaciones en el seno del GATT	8
2. Las negociaciones comerciales con los Estados Unidos	9
3. Las negociaciones con la CEE	11
4. Las negociaciones con Colombia, México y Venezuela	11
V. LA SECUENCIA DE LAS NEGOCIACIONES	13
VI. CONSIDERACIONES SOBRE MECANISMOS DE COORDINACION PARA LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES EXTERNAS	15
1. Fortalecimiento institucional a nivel nacional	15
2. Fortalecimiento institucional a nivel subregional	15
VII. CONCLUSIONES	19



I. INTRODUCCION

En la Declaración de la Cumbre de Presidentes Centroamericanos más reciente (Panamá, diciembre de 1992) se acordó que las negociaciones comerciales externas se debían basar en el perfeccionamiento de la zona de libre comercio y en el arancel externo común, como instrumentos básicos para la inserción regional en el mercado mundial, así como en la uniformidad de las normas y los procedimientos regionales que debían ser aplicados por los gobiernos en sus relaciones comerciales con terceros. En esa misma ocasión se acordó coordinar acciones en las siguientes áreas prioritarias de negociación: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la Ronda Uruguay, el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC o NAFTA, por sus siglas en inglés), Estados Unidos, México, Venezuela y Colombia. Sin embargo, surgió la posibilidad de superposiciones y contradicciones entre los acuerdos correspondientes y entre éstos y los compromisos de integración centroamericana. ^{1/}

Tomando en cuenta esos antecedentes, el presente documento responde a la resolución No. 2 de la Reunión Extraordinaria de Gabinetes Económicos (Roatán, Honduras, 5 de febrero de 1993), en la que se solicita a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que, con el apoyo de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), "estudie, analice y formule un planteamiento que diseñe la estrategia a seguir en asuntos de negociación comercial externa". En este documento, cuya brevedad es intencionada, se identifican los criterios para diseñar una estrategia comercial aplicable a las áreas prioritarias de negociación. Asimismo, en virtud de los compromisos de integración centroamericana, se proponen algunos criterios de organización institucional para realizar negociaciones comerciales conjuntas frente a terceros. Se privilegia el tema de la cobertura geográfica de las negociaciones tomando en cuenta que ello condiciona, en buena medida, la cobertura temática de las negociaciones comerciales.

Esta propuesta no contiene recomendaciones ni análisis de detalle. Su objetivo es proporcionar elementos de juicio para la adopción de decisiones fundamentales sobre las opciones estratégicas de negociación comercial, en la inteligencia de que el contenido y el alcance de esas estrategias se irá aclarando progresivamente en función de la propia dinámica de las negociaciones.

^{1/} Véase CEPAL, La integración centroamericana frente a múltiples compromisos de negociación comercial (LC/MEX/R.377), México, D.F., 4 de diciembre de 1992.

II. EL PATRON ACTUAL DE COMERCIO

La estructura del comercio centroamericano, desde la óptica de la composición de sus exportaciones y de sus importaciones --por productos, países de destino y trato arancelario aplicado-- , induce a concluir que los intereses comerciales de los países --y de la región en su conjunto-- pueden ser diferentes en el corto plazo respecto de los compromisos de negociación en que se encuentran inmersos.

En primer lugar, corresponde señalar la recuperación de la importancia del mercado intrarregional, no sólo en cuanto a su peso relativo --ya cercano al de fines de los setenta-- sino también por su dinamismo durante los últimos años. En 1992 el comercio intrarregional representaba alrededor de una quinta parte del total de las exportaciones realizadas por la región en su conjunto (véase cuadro 1). El principal mercado de la región continúa siendo Estados Unidos, país al que se dirige alrededor del 40% del total de las exportaciones. Siguen en orden de importancia los países de la Comunidad Económica Europea (CEE), con algo más del 20%, y el resto del mundo absorbe el restante 20%, del cual corresponde aproximadamente el 3% al Japón y menos del 2% a los demás países de América Latina. El comercio con los países geográficamente más cercanos --Colombia, México y Venezuela, por una parte, y el Caribe por otra-- muestra un peso relativo menor, aunque ligeramente en aumento, como destino de las exportaciones regionales. Frente a los primeros tres países, además, el intercambio es tradicionalmente deficitario (agravado en los años ochenta por la compra de energéticos); además las exportaciones centroamericanas a esos países han carecido de estabilidad y consistencia. En cambio, frente a los demás países de la Cuenca del Caribe, Centroamérica exhibe un balance favorable, aunque en montos muy variables y reducidos.

Una matriz de participación relativa de la región en los principales mercados mostraría la continua importancia de los países industrializados, como compradores y abastecedores de la región. La relación o dependencia de estos mercados se ha elevado en los últimos años. Los bienes principalmente exportados a esos países siguen siendo productos básicos, en su mayoría sin tratos preferenciales unilaterales y con escaso o nulo grado de procesamiento que los califique para los sistemas generalizados de preferencias y que, además, están sujetos a restricciones y, en algunos casos, a un tratamiento discriminatorio negativo. Las materias primas representan más del 80% de los productos que exporta Centroamérica, en tanto que los bienes industriales propiamente dichos no llegan al 15%, y de éstos casi la totalidad se intercambia con otros países de la subregión (véase el

cuadro 2). Si bien los llamados productos tradicionales de exportación han reducido significativamente su ponderación en el total en los últimos años, siguen representando casi el 47% de las exportaciones.

Del total de las exportaciones regionales a todo el mundo, menos de una cuarta parte goza de tratos preferenciales (véase el cuadro 3). El principal mercado "preferencial" para Centroamérica sigue siendo Estados Unidos, merced a los beneficios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y las reexportaciones hechas al amparo de las líneas 9806 y 9807. La utilización del SGP de la CEE ha sido considerada como limitada, principalmente debido a que tales preferencias se extienden a productos con mayor grado de procesamiento que las exportaciones centroamericanas físicamente dirigidas a esos países. Las preferencias otorgadas por naciones de América Latina, al amparo de los acuerdos bilaterales de alcance parcial (ABAP), abarcan menos del 2% del total de las exportaciones.

Cuadro 1

DESTINO DE LAS EXPORTACIONES CENTROAMERICANAS

(Principales mercados, porcentajes)

(Promedio 1991-1992)

<u>Total</u>	<u>100.0</u>
Estados Unidos a/	38.6
Comunidad Europea	22.5
Intracentroamericano	19.5
Japón	2.9
Grupo de los Tres	1.9
Colombia	0.1
México	1.7
Venezuela	0.1
Resto del mundo	14.6

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

a/ Sobre la base de exportaciones registradas por Centroamérica.

Cuadro 2

**ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES CENTROAMERICANAS
POR TIPOS DE PRODUCTOS (Porcentajes)
(Promedio 1991-1992)**

<u>Total</u>	<u>100.00</u>
<u>Productos tradicionales</u>	<u>46.6</u>
Algodón	1.2
Azúcar	5.0
Banano	18.0
Café	20.0
Carne	2.4
<u>Productos no tradicionales</u>	<u>53.4</u>
Primarios	8.6
<u>Industriales</u>	<u>44.8</u>
Agroindustria	29.8
Otros	15.0

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

Cuadro 3

**EXPORTACIONES CENTROAMERICANAS
SEGUN TRATO ARANCELARIO (Porcentajes)**

(Promedio 1991-1992)

<u>Total</u>	<u>100.0</u>
<u>Con preferencias</u>	<u>25.5</u>
Sistema de Preferencias Generalizadas de la CEE	2.4
Preferencias en los Estados Unidos	<u>20.1</u>
Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC)	10.1
Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)	4.9
Maquila (9806 y 9807)	5.1
Preferencias del Grupo de los Tres (Acuerdos bilaterales de alcance parcial a/	<u>1.7</u>
Otros sistemas de preferencias (en el GATT)	1.3
<u>Sin preferencias</u>	<u>74.5</u>

Fuente: Estimaciones de la CEPAL.

a/ En 1993, México ofreció hacer extensivas a los países centroamericanos las preferencias bilaterales incluidas en los acuerdos bilaterales de alcance parcial.

III. LA INTEGRACION CENTROAMERICANA

Junto con una reducción unilateral de la protección frente a terceros, los países centroamericanos han continuado avanzando en la normalización de su integración, incluyendo la incorporación plena de Honduras al proceso. ^{2/} Para el segundo semestre de 1993 todos los países centroamericanos contarán con una nomenclatura y un arancel externo común; así como con un código común de valoración aduanera y un formulario aduanero uniforme. Por otra parte, se ha continuado liberalizando el comercio intracentroamericano, dando como resultado un valor superior a los 1,100 millones de dólares en 1992, correspondiente a una tasa de crecimiento superior al 20%, respecto del año anterior. Por consiguiente, se estaría conformando una unión aduanera, con un arancel externo común y una zona de libre comercio, que absorbe la quinta parte de las exportaciones totales de Centroamérica. También está previsto conformar un nuevo marco jurídico que rija el proceso de integración.

En relación con este proceso de creciente interdependencia, se han ido estableciendo normas e instrumentos comerciales que incluyen el reglamento sobre el origen centroamericano de las mercancías y el reglamento centroamericano sobre prácticas de comercio desleal y cláusula de salvaguardia. Ellos, junto con el nuevo arancel externo, constituyen las bases de una política comercial común, con la que se puede gestar una plataforma de negociación subregional frente a terceros países.

^{2/} Para un análisis más completo de los diversos compromisos centroamericanos, véase CEPAL, La integración centroamericana ..., op.cit.

IV. COBERTURA GEOGRAFICA DE LAS NEGOCIACIONES

1. Las negociaciones en el seno del GATT

Las economías pequeñas y abiertas como las centroamericanas tienen un interés estratégico en contar con un mercado mundial transparente y regido por normas multilaterales, que se apliquen efectivamente. Un sistema multilateral de comercio permite evitar las desventajas del bilateralismo y, en particular, la posibilidad de que economías pequeñas y abiertas estén expuestas a prácticas arbitrarias de comercio, y tengan que resignarse a un patrón de comercio poco diversificado (en términos sectoriales y geográficos) y con escasa flexibilidad.

El GATT constituye la máxima expresión del multilateralismo en el ámbito comercial, puesto que es el acuerdo comercial de mayor cobertura geográfica. Por lo tanto, el GATT debiera ser un ámbito prioritario de negociaciones comerciales. Parte del desafío a que se enfrenta Centroamérica para operar en un mercado internacional crecientemente complejo y competitivo sería dominar el manejo de los instrumentos y normas generados por ese acuerdo y aprovechar sus foros para defender sus intereses.

Entre las orientaciones estratégicas de Centroamérica en esta materia se podrían incluir las siguientes:

a) Impulsar la puesta en práctica de los instrumentos y normas generados en el GATT como medio para lograr un funcionamiento más transparente y estable, así como menos arbitrario, del comercio internacional. No obstante el deterioro del sistema multilateral de comercio, ya evidente en las dificultades que enfrentó la Ronda de Tokio y que ahora se refleja en el peligro de que se estanque la Ronda Uruguay, conviene reiterar el compromiso de países pequeños como los centroamericanos con un sistema de comercio regido a través de normas multilaterales.

b) Utilizar los mecanismos de solución de controversias del GATT como medio para atenuar las asimetrías a que se enfrentan los países pequeños en las relaciones económicas internacionales.

c) Actuar conjuntamente en el GATT con el fin de reducir los costos de desempeñarse en este foro, logrando una participación acorde con las exigencias que plantea la globalización.

de la economía, incluida la creciente complejidad y el mayor número de temas de negociación. La actuación conjunta también podría aumentar el poder de negociación de los países centroamericanos.

Por ende, conviene concluir la incorporación de todos los países centroamericanos al GATT, mediante la adhesión de Honduras y de Panamá, en condiciones que minimicen diferencias en materia de consolidación de aranceles con el resto de Centroamérica. También convendría mantener información confiable y actualizada sobre la Ronda Uruguay, considerando lo siguiente:

a) Los efectos de aprendizaje en materia comercial que surgen de participar en la Ronda;

b) El resultado final de la Ronda Uruguay, que determinará el grado en que se mantengan las normas multilaterales (alternativamente, los países acudirían cada vez más a normas definidas por acuerdos comerciales de cobertura geográfica más restringida, acompañando la formación de bloques económicos); y

c) Los temas negociados en la Ronda Uruguay, que tendrán una alta probabilidad de concretarse en legislaciones nacionales, ya sea como resultado de acuerdos logrados en el seno del GATT, o como consecuencia de acuerdos comerciales más restringidos, pero que se basarán en lo discutido en la Ronda Uruguay.

2. Las negociaciones comerciales con los Estados Unidos

La coyuntura actual de la economía internacional se orienta a la conformación gradual de bloques económicos en torno a tres monedas: el dólar de los Estados Unidos, el yen japonés y el marco alemán. Adicionalmente, los Estados Unidos constituyen el socio comercial más importante de Centroamérica. Ante el debilitamiento del sistema multilateral de comercio surge entonces la posibilidad de que la relación con los Estados Unidos determine cada vez más las normas e instituciones que rijan las relaciones comerciales de Centroamérica.

Actualmente, las exportaciones centroamericanas ingresan al mercado estadounidense al amparo de tratamientos preferenciales otorgados por el SGP y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe; o están sujetas a un tratamiento no discriminatorio (de nación más favorecida). Con la

entrada en vigencia del TLC de América del Norte se plantea la posibilidad de una desviación del comercio y de las inversiones en detrimento de Centroamérica, como consecuencia de la erosión de las preferencias o de un tratamiento menos favorable para los productos centroamericanos que no las tienen. Este panorama plantea a Centroamérica la necesidad de llevar a cabo una estrategia de negociación comercial con los Estados Unidos que atenúe o elimine los efectos negativos del TLC y una estrategia de transformación productiva que permita mantener y luego aumentar la competitividad de sus exportaciones en el mercado norteamericano.

En relación con la estrategia de negociación comercial, la posibilidad de que las normas e instituciones que rigen las relaciones comerciales de Centroamérica estén condicionadas por la relación con los Estados Unidos, y por la eventual aprobación del TLC, impone la necesidad de otorgar prioridad a las negociaciones comerciales con los Estados Unidos. Estas negociaciones pueden orientarse en dos direcciones: por una parte, la revisión de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe; por otra, la adhesión al TLC de América del Norte. Además, pueden evaluarse como parte de una secuencia, que se iniciaría con la primera opción y que culminaría con la segunda.

La primera opción representaría ampliar la ICC, aprovechando las disposiciones de revisión que contiene esta legislación, para cubrir aquellos productos centroamericanos que actualmente pagan aranceles en los Estados Unidos, así como los productos y servicios en los que Centroamérica tendría una desventaja con México como consecuencia de normas y disposiciones no arancelarias del TLC. Al impulsar esta opción, los países centroamericanos deberían estar preparados para enfrentar crecientes exigencias de reciprocidad.

El hecho de que los países del Caribe también resultarán afectados por la puesta en vigencia del TLC implica que probablemente estarían interesados en favorecer esta opción de revisión de la ICC. La adhesión conjunta de Centroamérica y el Caribe a un planteamiento de revisión de la ICC aumentaría la probabilidad de que ésta se efectuara con éxito.

La segunda opción consiste en aprovechar la cláusula de acceso del TLC de América del Norte para integrar a Centroamérica en ese mercado. Sin embargo, esta alternativa pareciera enfrentar, en relación con la opción anterior, las siguientes dificultades:

a) Ausencia de un marco institucional y de una definición política en Estados Unidos de América que permita plantear esta posibilidad de negociación en el futuro cercano, y

b) Mayor reciprocidad y exigencias de condicionalidad muy superiores cuyo cumplimiento tomaría más tiempo.

3. Las negociaciones con la CEE

Centroamérica ha tenido una larga experiencia de negociaciones con la CEE en materia de cooperación y de comercio. En la primera se han registrado avances considerables, en contraste con las relaciones comerciales. Esto plantea, como opción de estrategia de negociación comercial, privilegiar el uso de las instancias del GATT para tratar los temas de comercio entre Centroamérica y la CEE. Así, y sin dejar de aprovechar las instancias ya existentes, se asignaría una menor importancia a las tratativas bilaterales Centroamérica-CEE en el ámbito comercial y se concentrarían esfuerzos y recursos para utilizar los foros e instrumentos del GATT.

4. Las negociaciones con Colombia, México y Venezuela

Los procesos de liberalización comercial, unilateralmente impulsados por los países centroamericanos, Colombia, México y Venezuela, están creando las condiciones para aumentar el comercio recíproco. Con todo, la participación de Colombia, México y Venezuela en el comercio total de Centroamérica es todavía muy pequeña. A la luz de esa realidad, las opciones de negociación comercial de Centroamérica con los tres países mencionados podrían ser las siguientes:

a) Negociaciones de cada país centroamericano con Colombia, México y Venezuela para celebrar tratados bilaterales de libre comercio. Esta opción correría el peligro de superposiciones y contradicciones de la política comercial del país, lo que podría originar múltiples compromisos paralelos.^{3/} Asimismo, además de los costos asociados a la desviación del comercio, el bilateralismo reforzaría los problemas de asimetría que enfrentan países pequeños como los de Centroamérica en los procesos de negociación y de aplicación de

^{3/} CEPAL, La integración centroamericana, ..., op.cit.

los acuerdos, incluyendo el desarrollo de un patrón de especialización inadecuado para competir en el mercado internacional.

b) Permitir que las medidas de liberalización comercial ya efectuadas generen un aumento del comercio, cuidando que ese proceso no se trunque debido a la aplicación de medidas arbitrarias. En este caso, las prácticas o normas de comercio y los mecanismos de solución de controversias quedarían sujetos a lo establecido en el GATT.

c) Negociaciones conjuntas de Centroamérica con Colombia, México y Venezuela para constituir una zona de libre comercio. Tal como se señaló en documentos anteriores, ^{4/} la formación de una zona de libre comercio con México, por un lado, y con Colombia y Venezuela, por otro, implica importantes potencialidades para Centroamérica, pero también algunos riesgos. Las potencialidades giran en torno a la posibilidad de lograr un acceso estable y creciente a mercados de cierta significación, en especial el mexicano. Los riesgos son de dos tipos: en primer lugar, podría exponerse a los productores centroamericanos a la competencia con productores de países que disfrutaban del beneficio de mayores economías de escala y de mayor desarrollo tecnológico; en segundo término, existiría un posible costo de desviación de comercio que entrañaría cambiar de proveedores y sacrificar el acceso a bienes de menor costo provenientes de terceros países en aras de arreglos preferenciales con los socios de una zona de libre comercio ampliada, con quienes ha habido un flujo reducido de comercio recíproco en el pasado. De ahí que debe formar parte de la estrategia minimizar los costos y maximizar las potencialidades. Para el efecto, convendría aplicar el principio de reciprocidad asimétrica, permitiendo normas de origen poco exigentes y estableciendo un período de transición durante el cual los exportadores mexicanos, colombianos y venezolanos disfrutarían de menores concesiones que los exportadores centroamericanos, vale decir, se dispondría de un período de acomodo más prolongado para los países centroamericanos.

^{4/} *Ibíd.*

V. LA SECUENCIA DE LAS NEGOCIACIONES

Subsiste la necesidad de definir la secuencia de las negociaciones, tomando en cuenta su complejidad e importancia, la escasez de recursos humanos y financieros para llevarlas a cabo y la necesidad de concentrar la atención política en las negociaciones prioritarias. Dos criterios pueden servir para definir la secuencia más adecuada: primero, las circunstancias actuales -en particular, los acuerdos políticos y los compromisos de negociación que de ellos se derivan-; segundo, la importancia de los países con que se negocia como mercados para las exportaciones centroamericanas y como origen de inversiones. El primer criterio implica la necesidad de concebir la secuencia de negociaciones con flexibilidad, incluyendo la posibilidad de que la secuencia se altere como resultado de cambios de naturaleza política.

Actualmente las negociaciones comerciales intracentroamericanas parecieran entrañar un alto grado de compromiso político recíproco y de avance concreto. Asimismo, la importancia del mercado subregional como destino de las exportaciones centroamericanas ha aumentado. Por consiguiente, la **consolidación** de los compromisos centroamericanos merece máxima prioridad, situándose en el primer lugar en la secuencia de las negociaciones comerciales, lo que implica también que los compromisos centroamericanos tendrían prelación sobre cualquier acuerdo extrarregional.

En segundo término, surgen como gestiones en curso las negociaciones en el seno del GATT, así como las que se realizan con Colombia, México y Venezuela. El carácter multilateral de las primeras, y la importancia del GATT como foro de resolución de conflictos y fuente de aprendizaje en materia comercial, sugiere que deberán tener una prioridad continua, paralela a cualquier otra negociación de cobertura geográfica más restringida. Por su parte, el compromiso político, de carácter recíproco, de proceder con las negociaciones comerciales de Centroamérica con Colombia, México y Venezuela, significa que ya está dado el marco de las negociaciones con estos países, aun cuando su importancia como mercado para las exportaciones centroamericanas o fuente de inversiones haya sido menor en el pasado.

No obstante las manifestaciones políticas favorables a una negociación comercial entre México y los países centroamericanos, quedaría por esclarecer la forma concreta en que se llevarían a cabo. México podría actuar como miembro del Grupo de los Tres, como país único

que realizaría negociaciones bilaterales con cada país centroamericano, o como contraparte individual que las efectuaría con Centroamérica de manera conjunta. Ya se han señalado las desventajas de una negociación bilateral. ^{5/} En todo caso, una posición clara de los países centroamericanos sobre la opción más favorable podría contribuir a un esclarecimiento definitivo de este tema.

Finalmente, la importancia de los Estados Unidos como mercado y fuente de inversiones, así como los efectos negativos del TLC de América del Norte, justificarían otorgarle la máxima prioridad a las negociaciones comerciales con este país. Sin embargo, aún no se ha dado un compromiso político, de carácter recíproco, que establezca las bases para una negociación que pudiera tener resultados favorables para Centroamérica. Existe un marco institucional que permite suponer que sería posible proceder a una revisión de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, pero impulsarla requiere como paso previo que este tema esté colocado en la agenda política de los Estados Unidos, en condiciones que den margen para suponer que el proceso culminaría con un acuerdo favorable para los países centroamericanos.

^{5/} *Ibíd.*

VI. CONSIDERACIONES SOBRE MECANISMOS DE COORDINACION PARA LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES EXTERNAS

1. Fortalecimiento institucional a nivel nacional

La elaboración de posiciones nacionales en materia de negociaciones comerciales requiere: a) un mecanismo de consulta interna para generar información sobre los temas pertinentes así como para lograr consensos, y b) una dependencia gubernamental encargada de la conducción del proceso de consulta y de la representación de la posición negociadora del país, incluido un equipo especializado responsable de las labores técnicas.

En Centroamérica ha habido avances en este sentido. Cada país ha ido estableciendo su organización conforme a sus propias estructuras nacionales, aunque todavía se requiere, en algunos casos, la consolidación del proceso de consulta y el fortalecimiento de la dependencia gubernamental correspondiente. No debe preocupar la diversidad de estos esquemas organizativos, en la medida que permitan arribar a posiciones negociadoras claras y concertadas por parte de cada país.

2. Fortalecimiento institucional a nivel subregional

La formulación de posiciones subregionales en materia de negociaciones comerciales externas podría requerir:

a) Adoptar una decisión política, al más alto nivel, con miras a realizar negociaciones comerciales externas conjuntamente. No hay mecanismo de coordinación ni institución que funcione sin voluntad política, es decir, la "ingeniería institucional" tiene límites;

b) Fijar una posición negociadora clara por parte de cada país; y

c) Hacer compatibles a nivel subregional las posiciones nacionales.

Mientras que una posición negociadora clara por parte de cada país estaría vinculada a un proceso de fortalecimiento institucional a nivel nacional, la posibilidad de hacer compatibles las posiciones nacionales para alcanzar una posición subregional requeriría de tres ingredientes:

i) Propuestas técnicas que acerquen las posiciones nacionales y consideren las opciones negociadoras de la subregión frente a terceros;

MECANISMOS DE COORDINACION DE LA CEE

La experiencia de la Comunidad Económica Europea en este campo constituye un antecedente importante. En el Acta Unica Europea (firmada en febrero de 1986), el Consejo de Ministros consagró el sistema de votación por mayoría para una amplia gama de temas, incluido el de la política comercial común. No obstante, se mantuvo el requisito de la unanimidad (que implica derecho a veto) para temas considerados particularmente sensibles en materia de soberanía nacional, como los impuestos, la libre movilidad de personas y los derechos de los trabajadores. Los votos se ponderan de acuerdo con la población: Alemania, Francia, Inglaterra e Italia tienen 10 votos cada uno, seguidos de España con 8, Holanda, Bélgica, Grecia y Portugal con 5, Irlanda y Dinamarca con 3, y Luxemburgo con 2. El total de votos llega a 76; una mayoría calificada se obtiene con 54 votos, y una minoría puede bloquear decisiones con 23. Puede haber votaciones de carácter "indicativo", que permiten dar una idea del balance de fuerzas y flexibilizar la negociación antes de una resolución final. Las votaciones por mayoría ocurren con mayor frecuencia en los consejos de ministros que incluyen a ministros de comercio e industria y son menos habituales en los consejos de ministros de finanzas, agricultura o relaciones exteriores. Se efectúan entre 80 y 90 reuniones de los consejos ministeriales por año. La Comisión funciona como secretaria, y formula propuestas al Consejo de Ministros. La preparación de asuntos para la votación de los consejos es realizada por el consejo de representantes permanentes o por grupos de trabajo especializados, de los cuales pueden existir hasta 150, que en ocasiones se reúnen solamente dos veces al año, y que se integran con funcionarios venidos de las capitales.

Como resultado de las reformas introducidas por el Acta Unica, se reformó el artículo 113 referido a la política comercial común, quedando como se cita a continuación:

"Artículo 113.

1. La política comercial común se basará en principios uniformes, particularmente por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales, la consecución de la uniformidad de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial y, entre ellas, las que deban adoptarse en caso de dumping y subvenciones.
2. Para la ejecución de la política comercial común, la Comisión presentará propuestas al Consejo.
3. En el caso de que deban negociarse acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que la autorizará para iniciar las negociaciones necesarias.

La Comisión llevará a cabo dichas negociaciones consultando a un comité especial, designado por el Consejo para asistirle en dicha tarea, y en el marco de las directrices que el Consejo pueda dirigirle.

4. En el ejercicio de las atribuciones que le confiere el presente artículo, el Consejo decidirá por mayoría cualificada."

ii) Mecanismos de negociación intracentroamericana para llegar a acuerdos sobre propuestas técnicas, y

iii) Mecanismos de decisión política para asumir posiciones conjuntas frente a terceros.

La formulación de propuestas técnicas podría estar a cargo de una agencia u oficina especializada a nivel subregional, idealmente ubicada en la SIECA. Esta entidad también podría tener como funciones brindar información sobre tendencias del comercio internacional y sobre condiciones de acceso a las exportaciones centroamericanas. Asimismo, correspondería a esta agencia proporcionar asesoría especializada a los equipos negociadores nacionales. Dada la prioridad asignada a las negociaciones en el seno del GATT y ante los Estados Unidos, convendría el fortalecimiento técnico de las embajadas centroamericanas en Ginebra y en Washington, que podrían ser alimentadas con información y asesoramiento suministrados por la propia agencia. Esta podría proveer estos servicios directamente desde Centroamérica o a través de oficinas en ambas ciudades, pudiéndose también aprovechar las oficinas o servicios de asesoramiento y cooperación técnica que ya existen tanto en Washington como en Ginebra. Convendría, asimismo, que esas embajadas se coordinaran estrechamente entre sí, formalizando la figura del "Grupo Centroamericano" (GRUCA) mediante la designación, en forma rotativa, de una presidencia.

En cuanto a los mecanismos de negociación intracentroamericana, correspondería aprovechar las instancias ministeriales ya existentes, con el apoyo técnico de la agencia especializada ya mencionada. Por último, la adopción de decisiones políticas, podría ser también la atribución de una instancia ministerial existente, y basarse en un esquema flexible que considerara la toma de decisiones por consenso (unanimidad) en el caso de los temas prioritarios y por mayoría calificada para otros.

Las posiciones comunes así concertadas podrían ser presentadas ante terceros, en la mesa de negociación por un solo vocero, el cual puede funcionar rotativamente o de acuerdo con otros criterios. La actuación conjunta, mediante un solo vocero, también podría darse entre el personal homólogo de las embajadas, y especialmente entre los embajadores. En Centroamérica se dispone de suficiente experiencia sobre esta forma de concertación y de presentación de

posiciones comunes, aunque las negociaciones que suponen reciprocidad exigirán de mayores requisitos técnicos y de más agilidad que en el pasado.

VII. CONCLUSIONES

1. Las economías pequeñas y abiertas como las centroamericanas tienen un interés estratégico en contar con un marco comercial multilateral, basado en la aplicación efectiva de reglas claras. Por ese motivo, convendría privilegiar al GATT como foro de negociación y de resolución de conflictos, como origen de normas e instrumentos de aplicación multilateral y como fuente de aprendizaje en el área de las negociaciones comerciales.
2. Dado que el istmo centroamericano constituye el tercer mercado más importante de las exportaciones regionales, que puede servir como plataforma para exportar a terceros mercados y que con base en compromisos políticos al más alto nivel se han llevado a cabo y concretado negociaciones comerciales orientadas a conformar una unión aduanera a nivel subregional, se justificaría consolidar estos acuerdos y darles prelación frente a las negociaciones con terceros.
3. Las posibles opciones de Centroamérica frente a Colombia, México y Venezuela incluyen negociar acuerdos bilaterales; permitir que las medidas de liberalización unilateral ya adoptadas conduzcan a un aumento del comercio recíproco; o efectuar negociaciones conjuntas con los miembros del Grupo de los Tres. Los compromisos ya adoptados y los peligros de traslapes y superposiciones conducen a privilegiar la tercera opción, cuyos resultados dependerán de la capacidad negociadora centroamericana y de la forma concreta en que se aplique el principio de reciprocidad asimétrica. Este principio, de importancia estratégica para los países centroamericanos, podría concretarse en plazos más largos de liberalización comercial para Centroamérica y en el uso de normas de origen poco exigentes, de manera que no discriminen en contra de los países de menor desarrollo relativo.
4. Considerando que Estados Unidos es el principal socio comercial de Centroamérica, que encabeza el área económica donde predomina el uso del dólar, y que el TLC de América del Norte puede tener efectos negativos sobre los países centroamericanos, correspondería privilegiar la apertura de negociaciones comerciales con este país. Convendría, en particular, darle prioridad a la revisión de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, debido a que existe un marco institucional y legal que facilita ese proceso y a que las exigencias de reciprocidad y condicionalidad necesarias para adherirse al TLC de América del Norte requerirían de más tiempo para ser cumplidas por Centroamérica.

5. Lo anterior sugiere una secuencia de negociaciones comerciales, que tome en cuenta tanto los compromisos políticos existentes como la importancia de las contrapartes como mercados o fuente de inversiones. La necesidad de tomar en cuenta criterios de naturaleza política significa que esta secuencia debe concebirse con flexibilidad. En las circunstancias actuales, la secuencia podría iniciarse con la consolidación de los compromisos centroamericanos al tiempo que se le da un seguimiento continuo a las negociaciones efectuadas en el seno del GATT, tema que requiere de atención permanente. Podría venir a continuación una etapa de negociaciones de Centroamérica con Colombia, México y Venezuela. Esta etapa requeriría como paso previo de algunas precisiones, particularmente en lo que se refiere a las negociaciones de los países centroamericanos, de manera conjunta o individual, con México. Las negociaciones con los Estados Unidos se podrían impulsar una vez que se hubiera alcanzado un compromiso político por parte de ese país para negociar con Centroamérica, posiblemente acompañando al Caribe.

6. Los compromisos de integración, particularmente en relación al arancel externo común y a otras normas que rigen el comercio, plantean la necesidad de negociaciones comerciales conjuntas frente a terceros, así como mecanismos de coordinación para llevarlas a cabo. Sin embargo, cualquier esquema institucional requiere de una decisión política, al más alto nivel, para efectuar estas negociaciones conjuntamente. Un complemento indispensable es que la posición negociadora por parte de cada país sea clara, concertada y que se logre hacer compatibles las posiciones nacionales a nivel subregional mediante: a) propuestas técnicas que acerquen las posiciones nacionales y tomen en cuenta las opciones negociadoras de la subregión frente a terceros; b) mecanismos de negociación intracentroamericana para llegar a acuerdos sobre propuestas técnicas; y c) mecanismos de decisión política para asumir posiciones conjuntas frente a terceros. Lo anterior plantea la necesidad de crear un organismo subregional especializado en el tema de las negociaciones comerciales, preferiblemente ubicado en la SIECA, y de fortalecer la capacidad técnica de la presencia centroamericana en Ginebra y Washington.

1
2
3

4
5

6

•
•
•

•
•

