

NACIONES UNIDAS

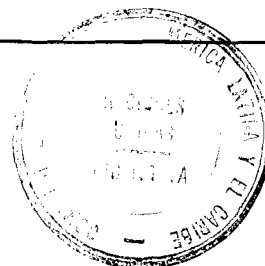
COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.  
LIMITADA

LC/MEX/L.233  
9 de septiembre de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL



**LA INTEGRACION CENTROAMERICANA FRENTE A MULTIPLES  
COMPROMISOS DE NEGOCIACION COMERCIAL**

6 - DEC 1993



## INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1
<b>I. RECIPROCIDAD Y DISCRIMINACION .....</b>	<b>3</b>
1. El fortalecimiento de la reciprocidad .....	3
2. El debilitamiento del trato de nación más favorecida .....	3
3. Tratamiento nacional e inversión extranjera .....	5
4. Competencia por inversión extranjera e integración .....	7
<b>II. COMPROMISOS ENTRE LOS PAISES CENTROAMERICANOS .....</b>	<b>9</b>
1. El arancel externo común .....	10
2. El libre comercio centroamericano .....	11
a) Reciprocidad .....	12
b) Cláusula centroamericana de excepción .....	12
c) Tratamiento nacional de los bienes .....	13
d) Reglas sobre origen .....	13
e) Prácticas de comercio desleal y salvaguardias .....	14
f) Resolución de controversias .....	14
g) Sistema de pagos .....	15
h) Políticas macroeconómicas .....	15
i) Transporte .....	16
<b>III. LOS COMPROMISOS EXTRARREGIONALES .....</b>	<b>17</b>
1. Las negociaciones comerciales de Centroamérica con el resto del mundo .....	17
2. Estados Unidos .....	17

	<u>Página</u>
3. México .....	18
a) Desgravación arancelaria .....	18
b) Normas de origen .....	19
c) Prácticas comerciales desleales y salvaguardias .....	19
d) Solución de controversias .....	19
e) Transporte .....	19
f) Normas técnicas .....	20
4. Venezuela .....	20
a) Liberalización comercial .....	20
b) Normas de origen .....	21
c) Prácticas comerciales desleales y salvaguardias .....	21
d) Solución de controversias .....	21
e) Servicios de transporte .....	22
f) Trato a las inversiones .....	22
5. La Comunidad Económica Europea (CEE) .....	22
a) Aranceles .....	23
b) Normas .....	23
c) Inversiones y propiedad intelectual .....	23
IV. CONSECUENCIAS DE LOS COMPROMISOS MÚLTIPLES DE INTEGRACION .....	25
1. Aranceles comunes .....	25
2. Reglas de origen .....	27
3. Prácticas de comercio desleal y salvaguardias .....	28
4. Resolución de controversias .....	29
5. Transporte y servicios financieros .....	30
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	32

## INTRODUCCION

Entre los profundos arreglos que los países centroamericanos han tenido que efectuar en los últimos tiempos para adaptarse a las cambiantes circunstancias internas y externas, quizás ninguno sea de mayor intensidad que el relativo a su inserción en la economía internacional. Por una parte, se ha llevado a cabo un sistemático esfuerzo por evitar un sesgo antiexportador en la política económica: se alteraron los precios relativos por medio de devaluaciones, se adoptaron programas de liberalización comercial (básicamente en el marco del arancel común), se ofrecieron incentivos a las exportaciones --de carácter financiero e institucional-- y se alentaron las inversiones para mejorar la infraestructura física tendiente a facilitar el comercio exterior.

Por otra parte, se siguió una política comercial más activa que antaño. Además de reexaminar el potencial de la integración centroamericana, se iniciaron consultas o negociaciones encaminadas a suscribir acuerdos comerciales con otros países. Como el contenido y el alcance de esos acuerdos no siempre han sido los mismos, está surgiendo una red de arreglos potenciales, tanto hacia el interior de Centroamérica --de carácter bilateral, trilateral y multilateral, entre los cinco países centroamericanos y entre los seis países del Istmo Centroamericano-- como entre los países centroamericanos y terceras naciones (México, Venezuela, Colombia, Chile, los Estados Unidos, la Comunidad Europea y la Comunidad del Caribe). Por añadidura, los países que no eran miembros del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) se incorporaron a él y han participado activamente en las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay. 1/

Si bien estos acuerdos persiguen una creciente integración de las economías centroamericanas a las corrientes comerciales y financieras internacionales, como eje de una nueva estrategia de desarrollo, su multiplicidad y la consiguiente complejidad en su administración entrañan el riesgo de anular los beneficios que se pretende conseguir con ellos. Asumir compromisos múltiples también plantea dilemas de tipo conceptual y práctico. El principal emana de las oposiciones que podrían surgir entre los compromisos integradores en el interior de Centroamérica y los que un país centroamericano podría acordar con terceros países. Otro dilema nace del desplazamiento desde los arreglos de carácter esencialmente no recíproco con países desarrollados --Sistemas Generalizados

---

1/ Honduras y Panamá están concluyendo su proceso de adhesión.

de Preferencias, Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC)-- hacia arreglos con un mayor grado de reciprocidad en los compromisos.

En virtud de tal complejidad, resulta indispensable adoptar algunas normas y reglas comunes sobre el contenido de aquellas negociaciones y establecer una jerarquización en su calendario. Asimismo, se precisa el reconocimiento expreso de que los acuerdos intracentroamericanos habrán de tener prelación con respecto a eventuales acuerdos con terceros países. Esta prioridad tiene una clara justificación en la afinidad de las economías centroamericanas, en la interdependencia comercial generada en más de cuatro décadas, y en la mayor capacidad de negociación que brinda a países pequeños el sostener posiciones comunes frente a terceros en el escenario internacional. Asimismo, es el reflejo de la decisión política de sus gobiernos, expresada en diversas declaraciones y acuerdos presidenciales.

El presente documento está orientado a fundamentar una reflexión colectiva en Centroamérica sobre el particular. A tal efecto, se inicia con un breve examen de carácter conceptual sobre la agenda de las negociaciones comerciales internacionales, incluidas la reciprocidad, el tratamiento de nación más favorecida y el tratamiento nacional, así como el vínculo entre comercio e inversión (capítulo I). En seguida, y a la luz de esa agenda, se examinan los acuerdos ya aprobados o en proceso de concertación hacia el interior de Centroamérica (capítulo II) y entre los países centroamericanos y otras naciones (capítulo III). Una vez analizados los compromisos intracentroamericanos y los extrarregionales, se presenta un marco para evaluar el impacto potencial de la suscripción de ambos tipos de acuerdos (capítulo IV). Finalmente, en el capítulo V se exponen las conclusiones y recomendaciones.

## **I. RECIPROCIDAD Y DISCRIMINACION**

### **1. El fortalecimiento de la reciprocidad**

En el sentido más tradicional, la reciprocidad se concibe como el intercambio de concesiones, sobre todo en materia de aranceles. Abarca asimismo una amplia gama de temas, desde las barreras no arancelarias hasta los códigos de conducta. Puede darse entre dos países (bilateral) o entre varios (multilateral). Este concepto, descrito a grandes rasgos, ha primado en las negociaciones comerciales multilaterales y en las negociaciones entre países desarrollados.

En reconocimiento a las asimetrías existentes entre los países desarrollados y los países en desarrollo, a partir de los años sesenta se promovió la aplicación de un tratamiento "especial y diferenciado" que los primeros habrían de otorgar a los segundos. En años recientes, este criterio ha tendido a perder importancia en la práctica, tanto a nivel multilateral --las posiciones y concesiones de los países en desarrollo en la Ronda Uruguay-- como en las negociaciones bilaterales o trilaterales, entre ellas la negociación de México con los Estados Unidos y el Canadá. En ambos casos, especialmente en lo que se refiere al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCINAFTA), es evidente la gran importancia que tiene la reciprocidad.

En ese orden de ideas, la participación de los países centroamericanos en la Iniciativa para las Américas, al contrario de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, implicaría reciprocidad. Lo mismo puede decirse de los acuerdos de los países centroamericanos con México o con el resto de América Latina. En estos casos, el "tratamiento especial" para los países centroamericanos se estaría reflejando primordialmente en un mayor plazo para adoptar ciertos compromisos, pero no excluirla el otorgamiento de concesiones. Asimismo, la integración centroamericana, como ocurrió desde el principio, implicaría concesiones recíprocas.

### **2. El debilitamiento del trato de nación más favorecida**

Las concesiones comerciales otorgadas a algunos países se pueden extender a otro mediante el tratamiento de nación más favorecida (NMF), que consiste en reconocer al país en cuestión un trato equivalente al de la nación que recibe el más favorable. En el artículo 1 del GATT, se señala que "cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país, o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo

producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado".

El tratamiento de nación más favorecida comporta eliminar las preferencias. A fines del siglo XIX los países europeos suscribieron acuerdos bilaterales de liberalización comercial que contenían la cláusula de NMF, lo que promovió una intensa liberalización del comercio entre esas naciones. En la actualidad, el GATT se ha comprometido a aplicar el tratamiento de NMF, y en las diversas "rondas" multilaterales de negociación ha generalizado las concesiones convenidas entre los principales exportadores.

Si los países centroamericanos aplicaran el tratamiento de nación más favorecida en general, las concesiones más ventajosas --hasta ahora otorgadas a los demás países centroamericanos-- tendrían que extenderse al resto de los países del mundo. Sin embargo, desde la primera mitad del siglo XX, los acuerdos bilaterales de comercio de los países centroamericanos con terceros contenían la "cláusula centroamericana de excepción", que los eximía de extender a otros las concesiones que los contratantes se otorgaban entre sí.

Por su parte, los acuerdos de integración y las preferencias no recíprocas constituyen excepciones al tratamiento de NMF. <sup>2/</sup> Sin embargo, ante la ausencia de un tratamiento de NMF, las concesiones comerciales de carácter recíproco que diversos países se puedan otorgar ya no se extienden automáticamente al resto de los países, dando lugar a la preocupación que a menudo se expresa en torno a la constitución de bloques regionales. En todo caso, una forma de tornar compatibles los acuerdos preferenciales o de integración, por una parte, con un trato no preferencial, por otra, es restringir el trato preferencial a un grupo de países (por ejemplo los que participan en un esquema de integración, como el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Tratado de Libre Comercio (TLC) o la Comunidad Europea) y aplicar el tratamiento de NMF al resto del mundo. Eso es lo que hicieron los países centroamericanos en el pasado.

---

<sup>2/</sup> En 1948 el GATT incorporó oficialmente, a nivel multilateral, la posibilidad de hacer excepciones al tratamiento de NMF, incluidas las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio, que podían contribuir a la liberalización del comercio mundial (artículo 24). A partir de 1979 se amplió el ámbito de las preferencias aceptadas, al amparo de la "cláusula de habilitación", que permite que los países desarrollados o los países en desarrollo otorguen concesiones comerciales restringidas a los países en desarrollo.



No obstante, cuando diferentes concesiones recíprocas de carácter preferencial se extienden a varios países o grupos de países, se establecen diversas excepciones al tratamiento de NMF, lo que requiere considerar de manera diferente las importaciones en cada caso, conforme a su origen geográfico. Surge entonces la posibilidad de una red múltiple de acuerdos, con compromisos variados según lo convenido en cada caso, y con distorsiones económicas, complicaciones administrativas y posibilidades de conflictos entre países.

### 3. Tratamiento nacional e inversión extranjera

En los años ochenta el flujo de inversiones externas a nivel internacional aumentó más rápidamente que el flujo del comercio. Al mismo tiempo, fue creciendo la evidencia de un proceso de integración y globalización, basado en el flujo transnacional de inversiones directas y en el acentuado aumento del comercio de servicios. 3/ Ambos fenómenos están relacionados, debido a que el incremento del comercio de servicios requiere, en gran medida, del establecimiento y la presencia de empresas extranjeras para concretarse.

No obstante que se trata de sectores sujetos a grados considerables de reglamentación, los servicios, al igual que la inversión extranjera y a diferencia del comercio de bienes, tienden hacia una creciente liberalización. En particular, han ido surgiendo con fuerza nuevas orientaciones de política dirigidas a atraer la inversión extranjera y hasta competir por ella, incluidas la liberalización de las medidas de inversión relacionadas con el comercio (TRIM) y el otorgamiento de "trato nacional" a la inversión extranjera.

Las medidas de inversión vinculadas al comercio han comprendido obligaciones para las empresas extranjeras, con especificaciones de contenido local, requisitos de exportación o de equilibrio entre exportaciones e importaciones, y normas que condicionan el acceso a las divisas al cumplimiento de ciertas metas de exportación o producción. En general, y aun cuando medidas como

---

3/ Naciones Unidas, Departamento de Desarrollo Económico y Social, World Investment Report 1992, Transnational Corporations as Engines of Growth (ST/CTC/130), Nueva York, junio de 1992. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.92.II.A.19.

las metas de exportación para empresas extranjeras puedan justificarse en algunos casos, 4/ los TRIM no han tenido mayor importancia en Centroamérica. En todo caso, las tendencias actuales --en particular, las resultantes de las negociaciones de la Ronda Uruguay-- apuntan al desmantelamiento gradual de estas medidas. De ahí que no parecieran representar un tema relevante en lo que se refiere a acuerdos preferenciales.

Por otra parte, conviene distinguir entre la aplicación de "tratamiento nacional" a bienes y su aplicación a inversiones y servicios. El artículo III del GATT establece el derecho a tratamiento nacional, aunque restringido a bienes. De acuerdo con este principio, una vez que los productos importados han sido internados en el mercado nacional y después de cumplir con los requisitos exigidos en la frontera (como aranceles), no deberán ser afectados por impuestos o reglamentos diferentes a los que se sujetan a los productos nacionales.

Sin embargo, el tratamiento nacional ha cobrado mayor importancia con la expansión de las actividades de empresas transnacionales y con la liberalización creciente del comercio en servicios que, como parte del proceso de globalización en conjunto, ha contribuido a restarle importancia a las medidas comerciales aplicadas en la frontera. En este contexto, las excepciones más importantes al tratamiento nacional incluyen prohibiciones o límites a la operación de empresas extranjeras en determinados sectores, procedimientos estrictos de autorización y restricciones a la adquisición de empresas nacionales. Otras formas menos estrictas de excepciones al tratamiento nacional comprenden las compras estatales y el suministro preferencial de subsidios, divisas y asistencia para empresas nacionales. La presencia física de una sucursal extranjera también entraña reglamentaciones atinentes a personas extranjeras, vinculándose así con el tema de la política de migración.

Al no estar sujeta a aranceles, la protección de los servicios tiende a restringirse a diferentes excepciones al tratamiento nacional; reducir la protección supone eliminar estas excepciones. Y dado que la exportación de buena parte de los servicios implica abrir una sucursal en el país que los importa, el derecho de establecimiento tiende a ser el ámbito de jurisdicción más importante del tratamiento nacional. A su vez, y a diferencia del tratamiento de NMF para el comercio de bienes, no existe una historia prolongada en materia de arreglos multilaterales correspondientes a la mayor

---

4/ Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (CET), The Impact of Trade-related Investment Measures on Trade and Development: Theory, Evidence and Policy Implications (ST/CTC/120); Nueva York, 1991, págs. 8 y 9. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.91.II.A.19.

parte de los servicios basados en la extensión del tratamiento nacional, ni existe en el caso centroamericano una experiencia significativa a nivel subregional.

En los países centroamericanos, las restricciones al establecimiento de inversiones extranjeras han sido tradicionalmente limitadas, circunscritas actualmente en la mayoría de ellos a la banca, los seguros, ciertos servicios públicos o minoristas, la pesca, la minería e hidrocarburos. <sup>5/</sup> La aplicación del tratamiento nacional a la inversión extranjera en los demás sectores --como la industria y la agricultura-- estaría excluyendo, de hecho, la posibilidad de otorgar un tratamiento preferencial de carácter explícito a la inversión extranjera procedente de algunos países y no de otros. Por otra parte, las restricciones en el sector de los servicios en Centroamérica son compartidas en forma casi generalizada. Así, si bien los países de la OCDE han aprobado lineamientos orientados a reducir el número de excepciones al tratamiento nacional otorgado a empresas extranjeras, éstas continúan siendo evidentes, sobre todo en recursos naturales, energía, banca, seguros, transporte y medios de comunicación social. <sup>6/</sup>

#### **4. Competencia por inversión extranjera e integración**

Pueden implantarse políticas comerciales de manera que favorezcan la inversión extranjera procedente de determinado país. Se trataría de una manera de evitar, indirectamente, la aplicación de un tratamiento efectivamente nacional, o no discriminatorio, a la inversión procedente de todos los países. Así, existe la posibilidad de aprovechar el hecho de que empresas extranjeras tienden a hacer un mayor uso de insumos importados provenientes del país de su casa matriz. Esto las torna susceptibles a modificaciones discriminatorias de las reglas de origen, que al favorecer el uso de insumos procedentes de su país y no de otros, las coloca en una posición ventajosa en comparación con las empresas de otros países. En la decisión de invertir también pueden incidir aranceles más bajos para los insumos importados, así como preferencias arancelarias para las exportaciones en el país de destino, que podría ser el mismo en que se encuentra la casa matriz. De esta manera se estaría conformando un conjunto de políticas comerciales discriminatorias (normas de origen estrictas

---

<sup>5/</sup> CEPAL, Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 1970-1990 (DSC/1/Add.3), Vol.4, Santiago de Chile, 14 de septiembre de 1992.

<sup>6/</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), The OECD Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises, 1991 Review, París, Francia, 1992, pág. 31.

y acceso preferencial para productos exportados y para insumos importados) dirigidas a favorecer la inversión de determinados países.

Lo anterior significa que existe el peligro de que este tipo de competencia por la inversión extranjera dificulte la armonización de políticas comerciales entre los miembros de un esquema de integración, al mismo tiempo que fomenta que estas naciones desarrollen una negociación bilateral con cierto número de países externos de un tamaño o nivel de desarrollo mayor, los cuales pueden ser origen de flujos importantes de inversión. En caso de ser adoptados por todos los países de menor tamaño o desarrollo relativo, significaría la conformación de una multiplicidad de relaciones y normas extremadamente complejas que podrían culminar en la constitución de una red de "compartimientos reservados" entre pares de países. Ello destruiría el proceso de integración que formalmente podría haberse impulsado mediante la constitución de una zona de libre comercio y la aplicación de un arancel externo común.

## II. COMPROMISOS ENTRE LOS PAISES CENTROAMERICANOS

A principios de la década de 1960, tras la concertación de una serie de convenios bilaterales y multilaterales de libre comercio en el decenio anterior, los países centroamericanos firmaron el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, en virtud del cual se estableció una zona de libre comercio y se adoptó un arancel externo común. <sup>7/</sup>

Los resultados no se hicieron esperar: el comercio regional aumentó de 36 millones de dólares en 1960 a 300 millones en 1970 y a 1,000 millones en 1980. La participación del producto manufacturero en el producto interno bruto pasó de 12% en 1960 a 18% en 1980. Estos logros se obtuvieron a pesar de que en 1969 Honduras virtualmente dejó de aplicar el Tratado y organizó su comercio sobre la base de acuerdos bilaterales. Este hecho, ampliamente conocido, se menciona simplemente para ilustrar el potencial de la liberalización del comercio.

También es de dominio público que después del notable dinamismo demostrado durante casi tres décadas, el libre comercio entre los países centroamericanos comenzó a enfrentar crecientes dificultades en los años ochenta. En esto incidieron varios factores, en particular el impacto del ajuste en cada uno de los países. Lamentablemente, la doble crisis que enfrentó la región --una económica, otra política-- potenció tendencias a la desintegración. Con todo, un testimonio del grado de interdependencia económica alcanzado es que los compromisos siguieran vigentes pese a la crisis y, desde fines de los años ochenta, el intercambio ha experimentado una recuperación.

Así, por ejemplo, en 1990 los presidentes centroamericanos decidieron, mediante la Declaración de Puntarenas, restablecer el arancel externo común y eliminar los obstáculos al comercio centroamericano. <sup>8/</sup> En los últimos años, la acción conjunta y la cooperación centroamericana se han ido ampliado progresivamente a diferentes áreas. <sup>9/</sup> Los temas destacados

---

<sup>7/</sup> Véase Tratado General de Integración Económica Centroamericana, artículos I y II, Managua, Nicaragua, 13 de diciembre de 1960.

<sup>8/</sup> Véase la Declaración de Puntarenas de los presidentes centroamericanos reunidos en Costa Rica del 15 al 17 de diciembre de 1990.

<sup>9/</sup> Por ejemplo, en Antigua (Guatemala) se aprobó el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; en junio de 1990 se aprobó el Plan de Acción Económico de Centroamérica (PAECA), que incluye resoluciones sobre diversos temas, entre otros, la infraestructura regional, la política centroamericana de reconversión industrial, la política regional sobre ciencia y tecnología, la coordinación de la política agrícola, y el establecimiento de foros de consulta y coordinación en materia de deuda externa y cooperación financiera internacional.

a lo largo de todo el proceso de integración económica han sido el libre comercio centroamericano y el arancel externo común, razón por la cual este capítulo se concentra en dichos tópicos.

### 1. El arancel externo común

El Tratado General de Integración Económica Centroamericana dispone el establecimiento de un arancel externo común (en los mismos términos que el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, suscrito el 1 de septiembre de 1959). En el artículo IX del Tratado General se indica que "los Gobiernos de los Estados signatarios no otorgarán exenciones ni reducciones de derechos aduaneros a la importación procedente de fuera de Centroamérica para artículos producidos en los Estados contratantes en condiciones adecuadas". En el artículo 16 de la Declaración de Puntarenas se instruye a los Ministros Responsables de la Integración y el Desarrollo Regional para que definan una política de convergencia arancelaria y aduanera centroamericana, menos proteccionista, que sea congruente con la política de apertura externa.

En la reunión presidencial se acordó lo siguiente:

- a) Establecer los parámetros de la negociación, a más tardar el 31 de marzo de 1991;
- b) Revisar el arancel y comenzar a aplicar las tarifas con respecto a las cuales hubiera consenso, a más tardar el 31 de marzo de 1991;
- c) Concluir la negociación y comenzar a aplicar el arancel uniforme, a más tardar el 31 de diciembre de 1992, y
- d) Aprobar la nomenclatura arancelaria y el Código Antidumping Centroamericano, a más tardar el 31 de diciembre de 1991.

La negociación sobre estos temas culminó durante la VIII Reunión de Ministros Responsables de la Integración, realizada el 20 de agosto de 1991. <sup>10/</sup> El arancel acordado tiene un límite máximo de 20% y un límite mínimo de 5%, con franjas intermedias de 10% y 15%. En Costa Rica, el gobierno envió el Protocolo a la Asamblea Legislativa y fue publicado en La Gaceta como proyecto de ley. En El Salvador, el Protocolo ya fue ratificado, aunque todavía no se publica en el

---

<sup>10/</sup> Véase, Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), Estado de avance del primer programa de acción de los gabinetes económicos de los países del Istmo Centroamericano, Guatemala, 7 de octubre de 1992.

Diario Oficial. En Nicaragua está pendiente de ratificación, mientras que en Guatemala falta la aprobación del Congreso. Honduras está preparando el Proyecto de Adhesión al Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, el que deberá someterse posteriormente a la consideración de la Asamblea Legislativa.

Además, en el Reglamento centroamericano sobre prácticas de comercio desleal, recién aprobado, se define lo que en la región se consideraría como dumping, daño causado por subsidios y perjuicio grave que justifique acciones de salvaguardia. También se estipulan los procedimientos nacionales y regionales que deben aplicarse en cada caso. En general, este acuerdo es un complemento natural de un arancel externo común.

## 2. El libre comercio centroamericano

El Tratado General de Integración Económica Centroamericana, en los artículos II y III se compromete a las partes contratantes "a perfeccionar una zona centroamericana de libre comercio". En consecuencia "los productos naturales de los países contratantes y los productos manufacturados en ellos quedarán exentos del pago de derechos de importación y exportación, inclusive los derechos consulares, y de todos los demás impuestos, sobrecargos y contribuciones que causen la importación y la exportación, o que se cobren en razón de ellas, ya sean nacionales, municipales o de otro orden".

El libre comercio supone reciprocidad, la aplicación de la cláusula centroamericana de excepción y la extensión del tratamiento nacional a los productos originarios de los países signatarios. Se hace efectivo a través de reglas sobre origen, transporte y tránsito de mercancías y de la regulación de las prácticas de comercio desleal de las salvaguardias y de la resolución de controversias. Además implica un sistema de pagos y la coordinación de políticas macroeconómicas.

Por su parte, el Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio, firmado entre Honduras y los demás países centroamericanos (julio de 1991), establece en su artículo 1, el libre comercio

para los productos naturales y manufacturados originarios de esos países. Con ello prácticamente se restableció la zona de libre comercio en Centroamérica. 11/

**a) Reciprocidad**

En materia de liberalización comercial, el Tratado General se basó en la aplicación de la reciprocidad en un sentido estricto. Las concesiones mutuas se reflejan en la liberalización efectiva del comercio de productos industriales centroamericanos en todos los países de la subregión. 12/ La reciprocidad en el ámbito comercial también es una característica del Acuerdo Multilateral Transitorio del Libre Comercio de 1991.

**b) Cláusula centroamericana de excepción**

El artículo XXV del Tratado General estipula que "los Estados signatarios convienen en no suscribir unilateralmente con países no centroamericanos nuevos tratados que afecten los principios de la integración económica centroamericana. Asimismo, convienen en mantener la 'Cláusula Centroamericana de Excepción' en los tratados comerciales que celebren sobre la base del tratamiento de nación más favorecida con países distintos a los Estados Contratantes."

---

11/ El Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio contiene la mayor parte del articulado del Tratado General, con la excepción de los artículos referentes al arancel externo común y al tratamiento nacional de los bienes. Véase el Acuerdo Multilateral de Libre Comercio suscrito entre el Gobierno de la República de Honduras y los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

12/ En el caso de los países centroamericanos, la reciprocidad ha tenido ciertas características específicas que conviene tener en cuenta, para no confundirla con el sentido que actualmente se le otorga a nivel internacional. Cuando se inició el proceso de la integración centroamericana en los años cincuenta, la reciprocidad tenía un sentido más amplio que el tradicional; abarcaba la política económica en general y, en particular, la política industrial. En aquella época suponía el reconocimiento de que el éxito de la integración centroamericana dependía de un desarrollo industrial equilibrado de los países centroamericanos. La reciprocidad exigía tomar en consideración las necesidades y deficiencias de los países vecinos, para que la integración avanzara en forma integral. Esto se reflejó en la búsqueda de un tratamiento especial para los países de menor desarrollo relativo, sobre todo para Honduras. Inicialmente se concretó en la postergación del cumplimiento de compromisos sobre aranceles y posteriormente en un acceso más ventajoso al crédito del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), así como en la posibilidad de aplicar sistemas diferenciados de incentivos de la inversión.



El artículo anterior recoge elementos de una tradición centroamericana que data de la primera mitad del siglo XX. Desde entonces se incluía en los acuerdos bilaterales de comercio de los países centroamericanos con terceros la "cláusula centroamericana de excepción", que los eximía de extender a otros países las concesiones que los centroamericanos se otorgaban recíprocamente.

**c) Tratamiento nacional de los bienes**

El Tratado General dispone que las mercancías producidas en el territorio de los Estados signatarios recibirán tratamiento de producto nacional en todos ellos y estarán exentas de toda restricción o medida de carácter cuantitativo. Sin embargo, en el Acuerdo Multilateral de 1991 no se incluye una cláusula explícita sobre tratamiento nacional.

En la década de 1980 surgieron diferentes obstáculos al comercio centroamericano que trasgredían el acuerdo de tratamiento nacional. Por tal razón, recientemente los presidentes centroamericanos decidieron eliminar las sobretasas y los recargos impositivos aplicados a las importaciones procedentes de la región. A mediados de 1992, Honduras y Costa Rica ya habían eliminado algunas sobretasas, pero a fines del año aún había otras que seguían vigentes.

**d) Reglas sobre origen**

Una piedra angular de la zona de libre comercio creada en virtud del Tratado General fue la definición de lo que constituía un producto centroamericano, puesto que, tal como se expresa en el artículo III, "los Estados signatarios se otorgan el libre comercio para todos los productos originarios de sus respectivos territorios ...". Más adelante estipula que el "Consejo (Ejecutivo) no considerará como productos originarios de una de las Partes Contratantes aquellos que siendo originarios de o manufacturados en un tercer país sólo son simplemente armados, empacados, envasados, cortados o diluidos en el país exportador".

El Acuerdo Multilateral de julio de 1991 recoge en sus artículos 4 y 5 lo consignado en el artículo V del Tratado General. Asimismo, se dispone que las mercancías producidas en las zonas libres o francas de los países signatarios no podrán acogerse a los beneficios del libre comercio establecidos en el Acuerdo.

Durante la XI Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana y Desarrollo Regional y mediante su resolución No. 6-92 se aprobó, aunque con

ciertas reservas, el Reglamento sobre el Origen Centroamericano de las Mercancías. En dicha resolución se establece que son mercancías originarias de Centroamérica los productos naturales de cualquiera de los Estados partes del Tratado General, así como las mercancías fabricadas exclusivamente con productos naturales. Por otra parte, se estipula que las mercancías elaboradas en los países signatarios, que incorporen materias importadas de terceros países, serán consideradas originarias, siempre que se las haya sometido a un proceso de elaboración que les confiera un nuevo carácter y que suponga un cambio desde el punto de vista arancelario. El Reglamento también define a una mercancía como originaria cuando el contenido regional corresponde como mínimo a un 25% del costo de producción.

El nuevo reglamento incorpora los criterios del Tratado General. No se consideran de origen centroamericano las mercancías fraccionadas o reunidas en lotes, piezas o bultos, ni las simplemente marcadas o etiquetadas; o que sean diluidas o mezcladas con agua u otras sustancias que no alteren las características esenciales de la materia o mercancía.

**e) Prácticas de comercio desleal y salvaguardias**

El libre comercio centroamericano se basa también en la reglamentación de los subsidios a la exportación y del comercio desleal. De acuerdo con el Tratado General, los Estados signatarios deberán evitar "la exportación de mercancías (de un) Estado al territorio de los demás a un precio inferior a su valor normal, en forma que cause o amenace causar perjuicio a la producción de los otros países, o que retrase el establecimiento de una industria nacional o centroamericana". <sup>13/</sup> Por otra parte, el Acuerdo Multilateral Transitorio de Libre Comercio, firmado recientemente, recoge lo pactado en el Tratado General con respecto a los subsidios a la exportación, el comercio desleal y la cláusula de salvaguardia.

**f) Resolución de controversias**

El Tratado General establece un mecanismo para la resolución de controversias en su artículo XXVI, según el cual "los Estados signatarios convienen en resolver fraternalmente dentro del espíritu de este Tratado... las diferencias que surgieren sobre la interpretación o aplicación de cualquiera de

---

<sup>13/</sup> Véase, Tratado General, artículo XII.

sus cláusulas. Si no pudieren ponerse de acuerdo, solucionarán la controversia por arbitraje..." de un tribunal especial. <sup>14/</sup> En el Tratado no se especifica la naturaleza de la decisión, pero se indica que ésta será inapelable para todas las Partes Contratantes.

En virtud del Acuerdo Multilateral firmado entre los países centroamericanos se creó una Comisión Multilateral de Comercio, integrada por los Viceministros Responsables de la Integración que, entre otras funciones, deberá emitir dictámenes sobre prácticas de comercio desleal y otros problemas que surjan en la aplicación del Acuerdo. Este es el mecanismo de resolución de controversias que se ha aplicado en el caso del Tratado General.

**g) Sistema de pagos**

En 1961 entró en vigor un sistema centroamericano de pagos para facilitar las transacciones regionales. La única transacción que se realizaba en divisas era la compensación de saldos, con lo que se redujo de manera considerable su demanda. Después de las crisis de pagos de los años ochenta, se avanzó en la agilización del comercio regional mediante la autorización de dichas transacciones en monedas de los países.

**h) Políticas macroeconómicas**

El Tratado reconoce, en su Artículo X, la necesidad de cierta coordinación de políticas macroeconómicas, pues estipula que "los bancos centrales de los Estados signatarios cooperarán estrechamente para evitar las especulaciones monetarias que puedan afectar los tipos de cambio y para mantener la convertibilidad de las monedas de los respectivos países sobre una base que garantice, dentro de un régimen normal, la libertad, la uniformidad y la estabilidad cambiarias".

En la década de 1980, las políticas macroeconómicas fueron dispares, lo que dificultó el comercio. Se introdujeron controles cambiarios y cuantitativos a las importaciones de bienes, que contribuyeron a reducir el comercio regional. Estos factores se han venido eliminando durante los últimos años.

Actualmente se ha institucionalizado la Reunión de los Gabinetes Económicos y Gabinetes Económicos Alternos, así como el Consejo de Ministros de Finanzas Públicas o Hacienda, a fin de

---

<sup>14/</sup> Ibid. capítulo X, artículo XXVI.

promover la armonización de políticas. Además, los presidentes de Centroamérica, en su XII Cumbre, aceptaron la recomendación de los Gabinetes Económicos en el sentido de que los bancos centrales se concentren en garantizar la estabilidad financiera.

**i) Transporte**

El Tratado General se propone facilitar el comercio centroamericano mediante la adopción de medidas sobre tránsito y transporte. En el artículo XV, el Tratado dispone que "cada uno de los Estados Contratantes mantendrá plena libertad de tránsito a través de su territorio para las mercancías destinadas a cualesquiera de los otros Estados signatarios o procedentes de ellos, así como para los vehículos que transporten tales mercancías". En los años ochenta, el tránsito y el transporte se vieron dificultados por la destrucción de la infraestructura y los conflictos políticos internos.

En la sección II del Plan de Acción Económico de Centroamérica, los presidentes centroamericanos acordaron "impulsar medidas que faciliten el transporte centroamericano de personas y mercancías, simplificando los trámites aduaneros y migratorios". A partir de la reunión Cumbre, se han registrado los siguientes adelantos: el establecimiento de un control fronterizo único en El Salvador en los puestos de las Chinamas y el Amató, en Honduras en el Guasaule y en Costa Rica en Paso Canoas y Peñas Blancas; y el empleo de la guía de tránsito de mercancías, cuya aplicación se amplió a 30 empresas de transportistas. Sin embargo, se ha avanzado poco en la mejora de las instalaciones físicas de comunicación en los puestos fronterizos.

### **III. LOS COMPROMISOS EXTRARREGIONALES**

#### **1. Las negociaciones comerciales de Centroamérica con el resto del mundo**

Desde mediados de los años ochenta los países centroamericanos iniciaron procesos de adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). El ingreso al GATT estableció las bases para que asumieran compromisos multilaterales en materia de normas aplicables al comercio y fijó topes arancelarios que se aplicarían sobre la base del trato de nación más favorecida. Recientemente, han entablado negociaciones para constituir una zona de libre comercio con México, conforme a las bases convenidas en la Declaración de Tuxtla Gutiérrez en enero de 1991. Simultáneamente, se firmó un acuerdo sobre Comercio e Inversión entre Venezuela y los países centroamericanos, tendiente a implantar una zona de libre comercio en un plazo similar al estipulado para México. También está en vías de revisión el Acuerdo de Luxemburgo con la Comunidad Económica Europea (CEE). Por otra parte, los países centroamericanos celebraron acuerdos marco con el Gobierno de los Estados Unidos dentro del contexto de la Iniciativa para las Américas. A continuación se examina el contenido y alcance de algunos de esos compromisos.

#### **2. Estados Unidos**

El comercio con los Estados Unidos constituye la relación más importante de Centroamérica, y hasta el presente las preferencias son de carácter no recíproco. Así, los países centroamericanos gozan de acceso preferente para una parte significativa de sus exportaciones, dentro de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), ampliada definitivamente en 1992. Este esquema preferencial, al igual que el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos, no comporta reciprocidad de trato ni compromisos colaterales de apertura o protección en otras áreas comerciales.

Los acuerdos de entendimiento suscritos por los países centroamericanos de manera individual con los Estados Unidos, en el marco de la Iniciativa para las Américas en 1991, implicaron un cambio en esa relación, porque sin perjuicio de seguir gozando de preferencias en el marco de la ICC, se comprometieron a negociar acerca de nuevos rubros --particularmente las inversiones, los servicios y la protección de la propiedad intelectual--, sobre la base de la reciprocidad y el trato no discriminatorio.

En todo caso, se puede afirmar que en general los arreglos bilaterales que los países centroamericanos mantienen actualmente con los Estados Unidos son compatibles con los compromisos intrarregionales, al no exigir concesiones recíprocas en materia arancelaria u otra que contravenga el ordenamiento de la integración centroamericana.

### 3. México

Conforme a lo acordado en Tuxtla Gutiérrez, se pretende constituir una zona de libre comercio a más tardar el 31 de diciembre de 1996. En este sentido se suscribió en Managua, el 20 de agosto de 1992, un Acuerdo Marco Multilateral para el Programa de Liberalización Comercial que define el contexto en el que se apoyarán las negociaciones bilaterales.

El acuerdo marco propone criterios en los siguientes temas de negociación: prácticas comerciales desleales, cláusulas de salvaguardia, normas técnicas, tributos internos, solución de controversias, administración del acuerdo y "facilitación comercial". Los otros aspectos --como los aranceles y las normas de origen-- quedan librados al ámbito bilateral.

#### a) Desgravación arancelaria

i) Antecedentes. Centroamérica ha recibido un trato preferencial por parte de México. Al inicio de los años ochenta --cuando México mantenía aún una política de aranceles altos, con controles cuantitativos (cuotas) y otras barreras no arancelarias-- se trató de imprimir dinamismo al comercio a través de Acuerdos Bilaterales de Alcance Parcial (ABAP). Mediante estos acuerdos México otorgó preferencias arancelarias unilaterales a listas negociadas de productos, a veces sobre la base de contingentes arancelarios (cuotas) exentos o con porcentajes significativos de reducción. Existen diferencias en cuanto al trato según el país, y en ocasiones para el mismo producto.

ii) Hacia una zona de libre comercio. La constitución de una zona de libre comercio supone la existencia de reciprocidad entre Centroamérica y México. En las "Bases de Tuxtla" se señala que la desgravación se haría a partir de los aranceles vigentes en el momento de la suscripción de las mismas. Las listas de productos susceptibles de libre comercio se podrían negociar bilateralmente, señalándose plazos preestablecidos y revisiones periódicas de los bienes considerados. El hecho de que los aranceles no integren el acuerdo marco multilateral significa que las negociaciones de tarifas arancelarias serían bilaterales. Mediante planteamientos de orden nacional se llegarían a establecer

distintas listas de productos sensibles, para las cuales cada país negociaría los plazos y condiciones de apertura que consideraren convenientes.

**b) Normas de origen**

Como no figuran en el acuerdo marco multilateral, las normas de origen quedan sujetas al ámbito bilateral.

**c) Prácticas comerciales desleales y salvaguardias**

Los criterios generales recogidos en el acuerdo marco multilateral apuntan a la aplicación de las medidas previstas en las respectivas legislaciones nacionales. En el acuerdo marco multilateral se asume, de manera recíproca, el compromiso de eliminar todo subsidio a la exportación o cualquier otro tipo de subvención que tenga efectos equivalentes. En el acuerdo marco multilateral se indica que las salvaguardias podrán aplicarse cuando las importaciones se realicen en cantidades o condiciones tales que causen perjuicio grave a las producciones nacionales de mercancías similares, con una temporalidad definida y carácter no discriminatorio. Ello resulta diferente al criterio adoptado en el reglamento recientemente aprobado por los países centroamericanos, como se explica en el capítulo IV.

**d) Solución de controversias**

En el acuerdo marco multilateral de México con los países centroamericanos solamente se señalan las etapas de un procedimiento de solución (consultas directas, mediación y arbitraje), las que se desarrollarán en el reglamento correspondiente, tanto a nivel regional como bilateral (artículo 7). A partir de esos criterios regionales acordados por los seis países, la Comisión Administradora del Acuerdo Marco podría establecer los mecanismos de reglamentación para solucionar las posibles controversias que se suscitaran.

**e) Transporte**

El acuerdo marco multilateral trata el tema del transporte dentro del capítulo de facilitación comercial, indicando que la Comisión Administradora del mismo analizará aquellas disposiciones

referidas o que afecten el transporte de mercancías, los horarios de servicio aduanal, el funcionamiento de los sistemas de ventanilla única, entre otros (Artículo 11). Los países centroamericanos han propuesto la consideración de tres aspectos: el paso de las mercancías y las unidades de transporte a través de las fronteras; los requisitos para el tránsito de vehículos y remolques, y las operaciones de los puertos marítimos, aéreos y terrestres.

#### **f) Normas técnicas**

Se adoptaron criterios generales aceptados por los seis países en el acuerdo marco multilateral y, reconociendo la dificultad de uniformarlas entre los propios países centroamericanos en breve plazo, se planteó el compromiso de tomar las medidas necesarias para evitar que éstas se constituyan en un obstáculo al intercambio (Artículo 5). Con este propósito se analizarán las diversas normas técnicas, industriales, comerciales, fitopecuarias, de seguridad y de salud pública existentes en cada uno de los países.

### **4. Venezuela**

El 16 de julio de 1991 los Presidentes de Centroamérica y Venezuela suscribieron las Bases para un Acuerdo de Comercio e Inversión y el 22 de septiembre de 1992 se firmaron los protocolos modificatorios de los Acuerdos de Alcance Parcial suscritos entre cada país centroamericano y Venezuela. Las negociaciones buscan promover la liberalización comercial, las inversiones y el desarrollo de la oferta exportable de Centroamérica. El 28 de septiembre de 1992, los ministros de economía de Centroamérica definieron y aprobaron un esquema para entablar las negociaciones. Asimismo, el Gobierno de Venezuela presentó una propuesta referida a los temas que se tratan a continuación.

#### **a) Liberalización comercial**

Lo acordado permitiría a los países de la subregión iniciar un programa de liberalización que daría acceso, de inmediato, al mercado venezolano a un 23% de la oferta exportable de



Centroamérica. <sup>15/</sup> Los países centroamericanos, por su parte, se comprometerían a abrirse a las exportaciones venezolanas a partir del sexto año de vigencia del acuerdo, en los términos y circunstancias que negociaran antes del 31 de diciembre de 1993. En las bases firmadas se acuerda establecer procedimientos que aseguren que la liberalización comercial se realice "mediante un proceso basado en una competencia leal y equilibrada" (artículo 5).

**b) Normas de origen**

Las bases firmadas solamente indican que el acuerdo incluirá un capítulo específico sobre las normas de origen, sin especificar su contenido.

**c) Prácticas comerciales desleales y salvaguardias**

Conforme a la propuesta venezolana, se autorizaría la aplicación de derechos antidumping y compensatorios según lo prevean las legislaciones respectivas de cada país, previa prueba positiva de perjuicio importante o amenaza de perjuicio importante a dicha producción o por "retraso sensible al inicio de la misma". Se adoptan como referencia los códigos antidumping, los derechos compensatorios y los subsidios del GATT. No se establecen, por lo mismo, disposiciones discriminatorias adicionales en esta materia. El planteamiento venezolano incluye también la posibilidad de recurrir a medidas transitorias por desequilibrios en el balance de pagos de alguna de las partes, sin que se especifique si éstas podrán aplicarse de manera discriminatoria o no.

**d) Solución de controversias**

En la propuesta venezolana se plantea el establecimiento de un Consejo Conjunto como órgano responsable de la solución de controversias, el cual definirá los lineamientos y mecanismos para desempeñar su cometido en materias de negociación, investigación, mediación, conciliación y arbitraje.

---

<sup>15/</sup> Este porcentaje ha sido calculado sobre la base de las listas de productos incluidos en los ABAP y la estimación que los países y la SIECA hicieron de las ofertas exportables de los países centroamericanos a Venezuela.

**e) Servicios de transporte**

La posición venezolana formula el compromiso de emprender un proceso de liberalización recíproca del transporte aéreo, en particular mediante la realización de un amplio intercambio de derechos de tráfico y una total apertura en cuanto a la múltiple designación de empresas aéreas, frecuencias, equipo de vuelo y modalidad de servicios. Se contemplaría la posibilidad de crear empresas mixtas y promover centros de consolidación de carga, libertad de acceso a los buques de banderas nacionales, ya sea reservada o no, y desde o hacia terceros países.

**f) Trato a las inversiones**

Respecto de las inversiones, en las Bases suscritas por los Presidentes, se asume el compromiso de otorgarse, dentro de sus respectivas legislaciones sobre inversiones extranjeras, los mejores tratamientos a los capitales, ya sea éste el correspondiente al capital nacional o extranjero. Asimismo se establecerán convenios para evitar la doble tributación y para la promoción y la protección de inversiones (artículo 8).

En el proceso de negociación se ha planteado la posibilidad de excluir de este trato algunos sectores (que se incorporarían en un anexo al acuerdo), para los cuales el trato sería, salvo especificación en contrario, tan favorable como el que se concede en situaciones similares a las inversiones y actividades afines de los nacionales o sociedades de terceros países. Asimismo, la propuesta venezolana contiene el compromiso de celebrar tratados recíprocos complementarios de promoción y protección de las inversiones y de adherir a organismos internacionales de protección y fomento, como el Acuerdo Multilateral de Garantía de Inversiones y el Acuerdo Multilateral de Resolución de Controversias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados.

**5. La Comunidad Económica Europea (CEE)**

En lo que respecta a la cooperación económica en el marco del Acuerdo de Luxemburgo, Centroamérica convino su revisión con la parte europea, a fin de suscribir un nuevo tratado, 16/ similar a los recientemente establecidos entre la CEE y otros países de América Latina. La propuesta

---

16/ En la reunión ministerial (San José VIII) llevada a cabo en Lisboa, Portugal, los días 24 y 25 de febrero de 1992.

de la CEE a Centroamérica implica términos de estricta reciprocidad, lo que constituye un cambio con respecto a las condiciones vigentes hasta ahora. Las directrices establecen específicamente que no será un acuerdo preferencial ni tendrá un protocolo financiero, mecanismos que la CEE reserva para ciertos grupos de países con los que mantiene convenios especiales, como los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), en el marco de la Convención de Lomé, o los países de la cuenca del Mediterráneo. El hecho de que en estas relaciones no se conjugue la reciprocidad con la discriminación (lo que daría lugar a preferencias recíprocas) significa que los acuerdos de los países centroamericanos con la CEE no plantean los mismos problemas que otros convenios, como en los casos de México y Venezuela.

**a) Aranceles**

En la propuesta comunitaria se alude exclusivamente a la concesión recíproca del tratamiento de nación más favorecida (NMF). No se menciona el Sistema Generalizado de Preferencias. Tampoco se hace referencia al tratamiento acordado a algunos países andinos, en calidad de economías de menor desarrollo relativo.

En relación con la existencia de regímenes de excepción, y en particular sobre la exoneración de derechos y gravámenes a la importación temporal de mercancías (con el objeto de procesarlas en zonas francas o en la industria maquiladora), la CEE propone que se asuma un compromiso de reciprocidad. Los procedimientos relativos a las prácticas de comercio desleal, salvaguardias y resolución de controversias se ajustarán a las regulaciones y normas del GATT.

**b) Normas**

Con el propósito de reducir las actuales diferencias en los campos de la metrología, la normalización y la certificación, se sugiere promover la adopción de normas y esquemas compatibles. Esto implica el reconocimiento mutuo de los sistemas de calibrado y certificación de calidad y la homologación de las normas en las áreas reglamentadas.

**c) Inversiones y propiedad intelectual**

La CEE propone a Centroamérica compromisos no contemplados en el Acuerdo de Luxemburgo en materia de inversiones, propiedad intelectual, servicios (transportes y

telecomunicaciones), lucha contra las drogas, protección del medio ambiente y otras normas. Con respecto a las inversiones, se aboga por acuerdos para su fomento y protección "sobre la base de los principios de no discriminación y reciprocidad". En el ámbito de la propiedad intelectual se plantea la necesidad de proteger, adecuada y efectivamente, "un nivel comparable al del Acuerdo de TRIPs," 17/ todos los derechos de propiedad intelectual, incluidas las patentes, las marcas de productos o servicios, los derechos de autor y afines, las denominaciones geográficas y de origen, los diseños y modelos industriales y los esquemas de los circuitos integrados, procurando evitar todo trato discriminatorio en estas materias.

---

17/ Medidas sobre los derechos de propiedad intelectual que afectan al comercio.

#### IV. CONSECUENCIAS DE LOS COMPROMISOS MÚLTIPLES DE INTEGRACION

De acuerdo con el espíritu del GATT (Artículo XXIV, párrafo 2), se puede considerar que un compromiso de integración es aquel dirigido a constituir un territorio que aplique, a una parte de su comercio, aranceles u otras reglamentaciones comerciales distintas a las de los demás territorios. Luego, los compromisos múltiples de integración significarían la aplicación de tales aranceles o reglamentaciones comerciales diferenciados a diversos países o grupos de países. En el caso de Centroamérica, ello podría traducirse, por ejemplo, en el otorgamiento de distinto trato a los productos procedentes de los países de la subregión, de México, de los Estados Unidos, del resto de América Latina y del mundo, siempre que lo hagan en forma conjunta. El dilema se plantea cuando uno o más países de Centroamérica adquieren compromisos con terceras naciones que contravienen los acuerdos intracentroamericanos. A continuación se examina detalladamente este tema.

##### 1. Aranceles comunes

La unión aduanera y la zona de libre comercio se caracterizan por involucrar la instauración del libre comercio entre los países comprometidos. Normalmente, se entiende que ambas modalidades suponen la liberación de la mayor parte o de la totalidad del comercio entre los integrantes.

En cambio, los convenios de preferencias recíprocas pueden comprender un grupo limitado de productos, o traducirse en la aplicación de diversas tasas preferenciales. Así, en lugar del libre comercio, con arancel cero, se podría fijar un arancel inferior al vigente para el resto del mundo. Tanto los productos cubiertos por las preferencias como aquellos incluidos en una zona de libre comercio o una unión aduanera estarían sujetos a un proceso de liberalización comercial que discrimina en favor de los países signatarios de los acuerdos y en contra de los demás.

La existencia de un arancel externo común es la principal diferencia entre una unión aduanera y una zona de libre comercio o acuerdo limitado de preferencias. Ello restringe severamente la posibilidad de que un país participante en un proceso de integración negocie en forma unilateral concesiones recíprocas con otros países. El arancel común significa que las tasas arancelarias aplicables al resto del mundo no pueden ser alteradas unilateralmente. Las únicas tasas susceptibles de modificación en tratativas bilaterales serían las de productos no incluidos en el arancel común;

en este caso, existiría el peligro de que se crearan incentivos para ampliar el número de productos exentos y de introducir distorsiones.

El único procedimiento de integración que, sin negociaciones coordinadas, permitiría hacer compatibles los compromisos de constituir una unión aduanera con un grupo de países, por una parte, y de acordar una zona de libre comercio con un país ajeno a ese conjunto, por la otra, sería que todos los miembros de la unión aduanera conviniere una zona de libre comercio con el país externo en las mismas condiciones en que lo hubiera hecho el primer país participante. 18/

Así, si ese primer miembro de la unión aduanera acordara con el otro país el libre ingreso de 70% de los productos importables, la vigencia de aranceles comunes entre los signatarios de la unión solo sería posible si los demás miembros también permitieran el ingreso de los mismos productos. En cambio, si la gama de productos de libre importación fuera diferente en los acuerdos bilaterales de cada país de la unión aduanera con el país externo, dejarían de regir aranceles efectivamente comunes. 19/

Con esto se perderían las ventajas que implica un arancel común, particularmente beneficiosas en el caso de economías con estructuras similares y un alto grado de comercio recíproco. La aplicación de aranceles diferenciados a diversos insumos crearía desigualdades en los niveles de protección efectiva de cada país de la unión aduanera, al permitir el libre ingreso de ciertos productos a algunos países y no a otros, en donde se aplicarían el arancel. Esto generaría condiciones propicias para denuncias de comercio desleal y para el establecimiento de restricciones al comercio dentro de la unión aduanera. A su vez, se incentivaría el contrabando, en la medida en que los

---

18/ Otra situación en la que, en términos teóricos, sería posible adecuar los compromisos que implica la unión aduanera de un grupo de países, por una parte, y la concertación de una zona de libre comercio con un país externo, por la otra, sería si se acordara un arancel externo común de cero. Pero, en estas condiciones, ya no justificaría liberar el comercio de manera discriminatoria, sino que significaría, de hecho, aplicar el tratamiento de NMF.

19/ Aparte de la contradicción legal y de la incertidumbre que de ello resultarían, con los consiguientes efectos negativos sobre los agentes económicos, esta situación podría involucrar complicaciones adicionales para los participantes en el acuerdo preferencial. En la medida en que se ampliara el número de acuerdos similares sobre zonas de libre comercio o preferencias recíprocas con otros países, las aduanas deberían determinar, en cada caso y para productos idénticos, el origen geográfico, a fin de aplicar la tasa arancelaria correspondiente. Esta carga erosionaría los efectos positivos de la racionalización aduanera --entre las que se incluye el descenso de las posibilidades de corrupción-- que se ha venido impulsando en varios países, apoyada en sus respectivos procesos de apertura comercial.

productos importados tendrían precios diferentes en países cercanos o vecinos, entre los cuales ya existe un considerable flujo de comercio informal. Finalmente, se estaría perdiendo la oportunidad de utilizar el arancel externo común como "ancla" con el fin de atenuar la incidencia de las presiones proteccionistas en cada país.

## 2. Reglas de origen

En ausencia de un arancel externo común, en el interior de una zona de libre comercio existiría un incentivo para desviar las importaciones hacia el país con el arancel más bajo, y luego ingresarlas al resto de los países bajo el amparo del régimen de libre comercio. Por consiguiente, las reglas sobre el origen de las mercancías comercializadas son más importantes en el caso de zonas de libre comercio que en el de uniones aduaneras. Esto puede ser particularmente significativo dada la creciente tendencia a utilizarlas como un instrumento proteccionista, en detrimento del libre comercio oficialmente impulsado mediante acuerdos. Conviene tener presente que las normas de origen pueden ser usadas para promover la inversión extranjera de manera discriminatoria, mediante convenios que restrinjan el uso de insumos procedentes de ciertos países y no de otros. Aparte de su efecto comercial de corte proteccionista, estas reglas se convierten en un estímulo a la inversión extranjera proveniente del país cosignatario, en desmedro de los demás.

Para países que participan en zonas de libre comercio, y que a su vez acuerdan concesiones comerciales y reglas de origen diferentes con terceros países, existe, como en el caso ya analizado de los aranceles, la posibilidad de que se generen complicaciones administrativas, incertidumbre, distorsiones económicas y conflictos. En primer lugar, y en mayor grado que cuando se aplican tasas arancelarias diferenciadas, es evidente que aumenta la complejidad de la labor de los organismos públicos o privados responsables de certificar el origen de las mercancías. A ello se suman las complicaciones y costos que esto significa para las empresas, que deberán procesar y entregar información detallada sobre la composición de insumos de las mercancías exportadas, lo que puede convertirse en un serio problema para las más pequeñas, que cuentan con menos medios contables y de computación.

En segundo término, las consecuencias proteccionistas y discriminatorias de normas de origen diferenciadas pueden incidir negativamente sobre la eficiencia. La competencia por captar la inversión extranjera proveniente de países más desarrollados, que a su vez son partícipes de acuerdos

de libre comercio, puede reflejarse en el establecimiento de normas de origen que acepten como productos nacionales solamente aquellos que contienen una alta proporción de insumos procedentes de los demás países miembros. Si los requisitos de origen aplicables a los países de una zona de integración son significativamente mayores que los vigentes para otro socio más desarrollado con el cual se haya suscrito un acuerdo de libre comercio, existe la posibilidad de que los productores locales que utilizan los insumos importados desde el segundo, o las exportaciones de éste, sustituyan las importaciones procedentes de la zona de integración, sin que ello pueda atribuirse a niveles de eficiencia diferentes. Además, los productos que contuvieran una alta proporción de insumos provenientes de un país ajeno a la zona de integración, no podrían comercializarse en ésta, y la libre importación de insumos supondría no aplicar el arancel externo común.

### 3. Prácticas de comercio desleal y salvaguardias

La legislación sobre derechos compensatorios, antidumping y salvaguardias constituye un complemento de la política arancelaria, en especial cuando está en marcha un proceso de apertura que, al eliminar la protección excesiva, aumenta las posibilidades de abuso resultante de prácticas desleales de comercio. A su vez, las políticas al respecto pueden ocasionar efectos disímiles sobre la protección, aun cuando exista un arancel externo común. Así, cada país de una unión aduanera podría elevar significativamente su nivel de protección, por ejemplo mediante una definición vaga de la prueba de daño o de la amenaza de perjuicio grave, lo cual le permitiría aplicar derechos compensatorios o medidas de salvaguardia con gran flexibilidad.

El grado de protección podría ser modificado sin erigir una política discriminatoria, o bien a un país le sería posible mantener acuerdos bilaterales con diferentes exigencias de disciplina en cada caso, que determinen un tratamiento más estricto para las importaciones procedentes de algunos países que para las de otros. Dado que los procedimientos requeridos para enfrentar prácticas de comercio desleal tienden a ser complejos, tanto en términos de metodologías de medición como de requisitos de organización, difícilmente puede imaginarse las dificultades jurídicas y administrativas, así como la incertidumbre entre los agentes económicos, que causaría una multiplicación de acuerdos bilaterales sobre prácticas de comercio desleal. En cambio, una política común relativa a esta materia y a las salvaguardias frente a terceros eliminaría la disparidad de incentivos y también los efectos adversos de mantener acuerdos bilaterales al respecto con diversos países.



Por otra parte, las cláusulas específicas pueden tener consecuencias preferenciales que no siempre son evidentes. Así, el acuerdo básico de liberalización comercial entre México y Centroamérica comprende cláusulas sobre prácticas desleales de comercio y medidas de salvaguardia que, en general, corresponden a lo aceptado por los países centroamericanos sobre esta materia, pero que admiten diferencias de interpretación en relación con ciertos temas, como el de las salvaguardias. Específicamente, en el acuerdo entre México y Centroamérica se justifica la adopción de medidas de salvaguardia solamente en el caso de que las importaciones causen perjuicio grave, mientras que en los códigos congruentes con lo convenido en el GATT generalmente se acepta recurrir también a ellas cuando se amenace causar un perjuicio grave. En otras palabras, las condiciones requeridas para aplicar medidas de salvaguardia --como una sobretasa arancelaria, por ejemplo-- podrían ser más estrictas en el caso de las importaciones procedentes de México que en el de las realizadas desde otros países. Por lo tanto, se produciría una preferencia implícita, difícil de determinar, en favor de las importaciones procedentes de México. <sup>20/</sup>

#### 4. Resolución de controversias

Las controversias en el ámbito de las relaciones comerciales internacionales han mostrado una notoria tendencia a surgir como resultado de disposiciones vinculadas a barreras no arancelarias. En este sentido, resaltan las derivadas de la aplicación del código sobre subsidios y derechos compensatorios (en el marco del GATT), y de las cláusulas en materia de derechos compensatorios y antidumping (en el caso de las relaciones entre los Estados Unidos y Canadá). Los procedimientos para dirimir tales diferencias generalmente comprenden la constitución de grupos arbitrales, cuando se han agotado las instancias previas de consulta o mediación. Es de suponer que la resolución de controversias revestirá creciente importancia para los países centroamericanos, en la medida en que aumenten y se diversifiquen sus relaciones comerciales en una economía globalizada.

En términos generales, el problema fundamental que genera la existencia de diferentes procedimientos para zanjar conflictos es que lo dictaminado por un grupo arbitral que evalúa, por

---

<sup>20/</sup> Un problema similar surge de las diferencias de plazo entre ambos compromisos. En el acuerdo centroamericano se contempla la aplicación de medidas de salvaguardia durante un plazo menor y se prevé liberalizar tales disposiciones después de un año, mientras que en el compromiso con México se estipulan medidas de un año de duración, prorrogable.

ejemplo la relación comercial entre el país A y el país B, puede entrar en contradicción con lo decidido por otro de tales grupos que examina los nexos del mismo país A con alguno de los que se denominarán C. El problema se agrava cuando los acuerdos comerciales contienen disposiciones legales diferentes.

El tema ya ha suscitado atención; por lo tanto, en el GATT existe inquietud con respecto al mecanismo de resolución de controversias contemplado en el Tratado de libre comercio entre los Estados Unidos y Canadá. En particular, se ha señalado que sería posible que las conclusiones del panel binacional entraran en conflicto con las de un grupo multilateral de analistas del GATT, y que los intereses de terceras partes resultaran comprometidos. <sup>21/</sup> Cuando un país participante de una zona de integración acuerda procedimientos bilaterales de resolución de controversias, con un tercer país, puede que ello afecte los intereses de los demás miembros del esquema de integración.

### **5. Transporte y servicios financieros**

En la medida en que el tránsito por un país se vuelve una condición importante para que otros puedan acceder al mercado de un tercero (como en el de Guatemala, paso obligado para el resto de los países centroamericanos que deseen llegar al mercado de México), la posibilidad de acuerdos bilaterales en tal área también puede conducir a distorsiones, complicaciones administrativas, e incluso conflictos entre países. Este peligro es más serio para aquellos países cuyas mercancías deben atravesar numerosas fronteras antes de alcanzar su destino final (por ejemplo, las exportaciones desde Panamá y Costa Rica hacia México).

Debería evitarse que se suscribieran acuerdos bilaterales como los que actualmente existen en el área de las rutas del transporte aéreo internacional. Ello ha dado lugar a una red de acuerdos que contribuyen a perpetuar la existencia de rentas monopólicas y a elevar el costo de las exportaciones de bienes y servicios, sobre todo de las no tradicionales, y del turismo. Si bien la multilateralización gradual de acuerdos como éstos podría así inducir una mayor eficiencia, sería necesario precisar las características del tratamiento nacional que se acordara a otros países.

Por otro lado, la reciente propuesta de integrar los sectores bancarios y financieros de El Salvador, Honduras y Guatemala, mediante la extensión del tratamiento nacional a sus respectivas

---

<sup>21/</sup> "Report of GATT Working Party on U.S.-Canada FTA", Inside U.S. Trade, Special Report, 29 de noviembre de 1991.

entidades financieras, también podría constituir el inicio de un proceso gradual de liberalización. Esto no sería incompatible con una expansión progresiva del ámbito geográfico de la liberalización, en la medida en que las políticas para el tratamiento nacional fueran muy claras y susceptibles de extenderse posteriormente a otros países en los mismos términos. De lo contrario, nuevamente surgiría el peligro de confusiones entre tratamientos preferenciales diferenciados para los distintos países. Dada la importancia que tiende a adquirir el grado de regulación que exista en los servicios, ello podría redundar en situaciones de gran complejidad y en mayores exigencias en cuanto a supervisión y regulación.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De los capítulos anteriores se desprende que los países centroamericanos han contraído compromisos tendientes a restablecer la zona de libre comercio y a adoptar un nuevo arancel común. A la vez, están avanzando en tratativas con terceros países, las cuales plantean la opción de negociar **en forma conjunta**, o de manera bilateral. En este último caso, los países centroamericanos generalmente tendrían que elegir entre los compromisos integradores intrarregionales y los eventuales acuerdos comerciales con terceros.

En efecto, por las consideraciones que se explican en el capítulo anterior, tanto en el ámbito arancelario como en el de las reglas de origen, prácticas de comercio desleal y salvaguardias, resolución de controversias y reglas para el transporte y el financiamiento, cualquier país centroamericano que contemple abordar una negociación con un tercer país enfrentará las siguientes alternativas: la **primera**, llegar a un acuerdo con el tercer país en áreas temáticas que no entren en conflicto con sus compromisos intracentroamericanos, lo cual limitaría de manera muy considerable el ámbito del convenio, a menos que sea de carácter no recíproco; la **segunda**, llegar a un acuerdo en áreas sustantivas, inclusive las materias críticas de las preferencias arancelarias y las cláusulas de origen. En ese caso, dicho país se situaría en la disyuntiva de cumplir sus compromisos con la contraparte extrarregional, a costa de los intracentroamericanos, 22/ o respetar estos últimos, lo cual anularía la posibilidad de cumplir el acuerdo extrarregional.

Afortunadamente, la manera de evitar ese dilema es obvia y fácil a la vez: es necesario abordar los acuerdos eventuales con México, Venezuela, los Estados Unidos y los demás países o agrupaciones de países **en forma conjunta**, lo que significa, ciertamente, dar prelación a los compromisos intracentroamericanos por sobre cualquier acuerdo extrarregional. Esta preferencia tiene una amplia justificación, dado el largo historial de la integración centroamericana, el grado de interdependencia económica alcanzado, el nivel de compromiso político que entrañan las múltiples declaraciones a nivel presidencial y la comunidad de intereses existente entre los países de la región. A todo ello se suman tres consideraciones prácticas. Primero, la actuación conjunta permite disponer

---

22/ La excepción sería que los restantes países centroamericanos adoptasen el mismo acuerdo con el socio extrarregional, con lo cual el primer país centroamericano que negocia con él "impondría" las reglas a los demás. Ello, sin embargo, no sería compatible con el espíritu de los acuerdos de la integración centroamericana.

simultáneamente de una suma de talentos para abordar procesos de negociación altamente complejos, tanto en los estudios técnicos requeridos como en la negociación misma. Segundo, la presencia mancomunada de los países centroamericanos frente a terceros países indudablemente mejora su capacidad de negociación. Tercero, acuerdos dentro de un marco centroamericano le darán mayor solidez a los compromisos con otros países; en lugar de ser tendencias divergentes, constituirán compromisos convergentes que fortalecerán tanto el proceso de integración y cooperación como la normatividad que debe sustentarlo.

Aclarado que los compromisos intracentroamericanos deben tener prelación sobre los demás, quedan tres problemas por resolver: primero, qué se entiende por "compromisos intracentroamericanos"; segundo, la secuencia con que habrán de abordarse las próximas negociaciones; tercero, los instrumentos de política comercial o económica que habrán de estar sujetos a negociación en cada caso.

En cuanto al primer aspecto, en cierta manera el dilema de la adquisición de los compromisos múltiples se está dando hacia el interior de la región. El Salvador, Guatemala y Honduras han decidido intensificar sus compromisos y acelerar la aplicación de los mismos, en relación con los acuerdos concertados entre cinco países. <sup>23/</sup> También queda por dilucidar si el arancel común y la zona de libre comercio se harán plenamente extensivos a Panamá. <sup>24/</sup> Para los efectos de esta nota, y en consonancia con las declaraciones que han emanado de las cumbres presidenciales de los últimos años, está implícito que al aludir a "Centroamérica" se tiene en mente el conjunto de cinco países centroamericanos, a los cuales se podría sumar eventualmente Panamá. Convendría, en

---

<sup>23/</sup> Véase el "Acuerdo de Nueva Ocotepeque sobre comercio e inversión", firmado por los presidentes de El Salvador, Guatemala y Honduras el 12 de mayo de 1992, así como los acuerdos de libre comercio, inversión e integración económica, suscritos el mismo año entre El Salvador y Guatemala, Honduras y El Salvador, y Guatemala y Honduras.

<sup>24/</sup> Los Presidentes del Istmo Centroamericano, en su reunión del 4 y 5 de junio de 1992 en Managua, acordaron "Instruir a las autoridades competentes para que la SIECA y el BCIE, en conjunto con el Gobierno de Panamá, elaboren un estudio sobre las modalidades que le permitan ingresar a estos organismos económicos de la región centroamericana, en función de los lineamientos de su plan de modernización y desarrollo económico en ejecución y las condiciones de gradualidad y complementariedad de participación en el proceso de integración y desarrollo regional de Centroamérica", Agenda de Managua, XII Cumbre de Presidentes Centroamericanos, 4 y 5 de junio de 1992.

ese sentido, examinar con mayor detalle cuán compatibles resultan en la práctica los compromisos bilaterales y trilaterales hacia el interior de Centroamérica con los compromisos multilaterales.

En cuanto al segundo aspecto, las conversaciones, consultas o negociaciones en curso con varios países extracentroamericanos entrañan un potencial importante, que los países de la región ciertamente deben explorar y, en su caso, aprovechar. En un mundo intensamente competitivo, cualquier acuerdo que facilite el acceso a determinados mercados y contribuya a una reasignación de inversiones debe, en principio, ser examinado cuidadosamente. Con todo, la negociación y aplicación de cada uno de estos acuerdos es compleja y difícil, 25/ y la negociación simultánea de una amplia gama de instrumentos de política con cierto número de países sería virtualmente inmanejable. Por otra parte, la adopción de compromisos recíprocos con más de un país extrarregional podría acarrear oposiciones de carácter administrativo y sustantivo que exijan una negociación secuencial en vez de una negociación simultánea. Una conjunción de arreglos bilaterales y subregionales con superposiciones y contradicciones puede dar lugar a conflictos, distorsiones e incertidumbre.

Son dos los países que no sólo han expresado su voluntad política de formar amplias zonas de libre comercio con Centroamérica, sino que incluso ya han iniciado negociaciones concretas sobre el particular; se trata de México y Venezuela. Este hecho, sumado a la proximidad geográfica de ambos países y el potencial que encierran, subraya la prioridad que merecen. Faltaría aclarar si conviene, desde la óptica centroamericana, abordar ambas negociaciones en forma simultánea --como, de hecho, está ocurriendo-- o si, por el contrario, concentrarse primero en una de los dos.

También en el caso de México se está ante la situación de facto que algunos países, en especial Costa Rica y Nicaragua, han avanzado en sus consultas bilaterales, en el contexto del Acuerdo Marco Multilateral para el Programa de Liberalización Comercial. A la luz de las consideraciones antes formuladas, es previsible que esta manera de proceder origine las dificultades ya mencionadas. Sería aconsejable, en consecuencia, que el resto de los países centroamericanos se

---

25/ Para ilustrar con un caso extremo: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, los Estados Unidos y México tiene 22 capítulos, cubre el comercio de bienes y servicios, las barreras técnicas al comercio, las compras del sector público, inversiones, y la protección a la propiedad intelectual, y establece arreglos institucionales para la solución de controversias, la aplicación de salvaguardias y la protección del mercado frente a prácticas desleales de comercio. Su negociación duró más de tres años.

sumara a las negociaciones para volver a darle el carácter multilateral a los acuerdos a concretarse y hacerlos compatibles con los compromisos intracentroamericanos.

Tanto el caso de México como el de Venezuela se inscriben en un contexto de reciprocidad. Sin embargo, dentro de la negociación sería válido reconocer en forma expresa que en la constitución de un mercado ampliado, el período de adaptación requerido por los productores centroamericanos seguramente es superior al de sus contrapartes mexicanas y venezolanas, debido a la diversa escala de las empresas. En ese sentido, habría que esgrimir el reconocimiento, en la Declaración de Tuxtla, de que "Las negociaciones para la liberación comercial tomarán en cuenta las diferencias relativas existentes en los niveles de desarrollo económico de los países participantes". <sup>26/</sup>

Podría argumentarse que, de jerarquizarse las negociaciones comerciales centroamericanas con terceros países, la prelación corresponde a los Estados Unidos, dada la importancia que ese país desempeña en el comercio exterior de Centroamérica y el potencial que concentra su inmenso mercado. Sin embargo, hay dos motivos para postergar esa negociación en el tiempo. El primero y más importante simplemente se refiere a la coyuntura política actual de ese país: parece poco realista esperar que esté en condiciones de emprender una negociación de esa índole en el futuro inmediato, por consideraciones internas. Además, no todas las economías centroamericanas cumplirían el elevado grado de condicionalidad requerida para acceder a un acuerdo de libre comercio con aquel país. El segundo motivo es que algunos de los beneficios de un eventual nuevo acuerdo ya están vigentes, sin el otorgamiento de reciprocidad, en el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

Lo anterior no significa que los gobiernos centroamericanos deban permanecer pasivos frente a la posibilidad de iniciar negociaciones con los Estados Unidos cuando las circunstancias políticas internas de aquel país lo permitan. Si bien la Iniciativa de la Cuenca del Caribe encierra beneficios, actualmente existe la posibilidad de que las preferencias obtenidas se erosionen y que las inversiones se desvíen ante la alternativa abierta por el Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos.

En resumen, la secuencia de las negociaciones, al menos para los próximos meses, parece estar definida por las circunstancias. La primera prioridad corresponde a la consolidación de los

---

<sup>26/</sup> Véase "Bases para un acuerdo de complementación económica entre México y Centroamérica", Anexo de la Declaración de Tuxtla Gutiérrez, 11 de enero de 1991.

compromisos intracentroamericanos; en segundo lugar, surgen como gestiones ya en curso las de México y Venezuela. Estas negociaciones contribuirán al aprendizaje necesario para proseguir buscando acuerdos con otros países, incluyendo a Colombia, los miembros de la Comunidad del Caribe, y posiblemente Chile. La eventual negociación con los Estados Unidos y Canadá ofrecería un potencial todavía mayor, por lo que los países centroamericanos habrán de seguir con atención la evolución de los acontecimientos, y así estar en condiciones de aprovechar la oportunidad para emprender las consultas correspondientes.

El tercer problema por resolver requiere definir aquellos instrumentos que estarán sujetos a negociaciones bilaterales o multilaterales. La gama de instrumentos que potencialmente podría abarcarse es sustancial, como lo demuestra la Ronda Uruguay, que incluyó negociaciones sobre instrumentos que afectan tanto al comercio de bienes como al de servicios. En la práctica, las consultas o negociaciones de los países centroamericanos con México y Venezuela han otorgado atención particular a las concesiones arancelarias y a las reglas de origen. En el caso del primero, el arancel externo común debiera constituir el punto de partida de la negociación centroamericana. En cuanto a lo segundo, normas comunes con requisitos limitados de contenido nacional serían las más congruentes con las características de transformación, con escasa integración, de la industria centroamericana.

En cuanto a otros instrumentos, existe la posibilidad de aplicar reglas acordadas multilateralmente, sin necesidad de acuerdos especiales para cada país. Lo anterior podría ser válido para aquellas reglas que se aplican al comercio --como las normas referidas al comercio desleal, a los subsidios y salvaguardias, así como a la solución de controversias-- sobre la base de los acuerdos surgidos de las negociaciones en el seno del GATT. Es más, a partir del uso del arancel externo común como instrumento conjunto para realizar negociaciones sobre concesiones arancelarias, cabría destacar la posibilidad de otorgar estas concesiones con base en el tratamiento de Nación Más Favorecida.

En todo caso, lo que reviste urgencia es organizarse a nivel centroamericano para emprender estas negociaciones, tanto en el ordenamiento institucional como en la preparación de personal directivo y la incorporación del sector privado al proceso. No es éste el lugar para formular recomendaciones al respecto, pero es evidente que si los países de la región han de abordar este proceso de negociaciones en forma conjunta, todavía queda mucho por hacer para prepararse adecuadamente. Conviene reiterar la necesidad de reconocer y fortalecer el papel fundamental de



la SIECA en materia de política comercial y de los ministerios o instituciones responsables de este campo en cada país centroamericano. La cooperación externa también podría desempeñar un papel importante en este sentido.

Finalmente, cabría destacar que los compromisos ya adquiridos y los que se adquirieran en el futuro no responden simplemente al interés en mejorar el acceso a los mercados o al financiamiento. Se trata de un esfuerzo mucho más medular tendiente a redefinir la forma en que las economías centroamericanas habrán de insertarse en una incierta y cambiante economía mundial. En ese sentido, lo que está en juego es absolutamente vital para el desarrollo futuro de la región y, por ende, merece la atención prioritaria de los gobiernos y de las sociedades civiles, al menos para lograr un consenso sobre cómo abordar este enorme desafío.

