

estudios y perspectivas

129

El estado actual de la integración en Centroamérica

Andrea Pellandra

Juan Alberto Fuentes



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Sede Subregional de la CEPAL en México

México, D.F., agosto de 2011

Este documento fue preparado por Andrea Pellandra y Juan Alberto Fuentes, Oficial de Asuntos Económicos y Asesor Regional de la Sede Subregional de la CEPAL en México, respectivamente.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8800

LC/L.3360

LC/MEX/L.1017

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2011. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F.

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción.....	7
I. Evolución reciente del proceso de integración en Centroamérica.....	9
A. Breve historia de la integración en Centroamérica en un contexto de regionalismo abierto.....	9
B. Centroamérica hacia el mundo: negociaciones con terceros	11
C. El Acuerdo de Asociación con la Unión Europea	12
D. La construcción de la Unión Aduanera: un desafío pendiente .	15
E. Incorporación de Panamá en el MCCA.....	18
F. La integración <i>de facto</i> en Centroamérica	20
II. Tendencias recientes de los flujos de comercio en bienes, servicios e IED en Centroamérica	23
A. Evolución de los flujos de comercio intrarregionales.....	23
B. El crecimiento del comercio de servicios: de la maquila a los servicios.....	31
C. La inversión intrarregional en bienes y servicios	34
III. La inversión en integración: los beneficios de una integración subregional más profunda.....	37
A. La inversión en integración: los rendimientos de la complementariedad entre <i>hardware</i> y <i>software</i>	37
B. El sector eléctrico	39
C. Transporte y logística	39
D. Salto en banda ancha para la competitividad.....	41
E. Armonización de normas y facilitación de comercio	42
F. Financiación de inversiones en la integración	43
IV. Desafíos pendientes de la integración centroamericana	45
V. Conclusiones	47

Bibliografía	49
Serie estudios y perspectivas, México: números publicados	51

Índice de cuadros

CUADRO 1	CENTROAMÉRICA: TRATADOS DE LIBRE COMERCIO.....	12
CUADRO 2	CENTROAMÉRICA: EXPORTACIONES TOTALES, 1995-2010.....	24
CUADRO 3	CENTROAMÉRICA: LOS CINCO PRODUCTOS PRINCIPALES QUE SE EXPORTAN HACIA EL MUNDO, 1990 Y 2009.....	26
CUADRO 4	CENTROAMÉRICA: PRINCIPALES CINCO PRODUCTOS EXPORTADOS HACIA EL MCCA, 1990 Y 2009.....	29
CUADRO 5	CENTROAMÉRICA: PRIMEROS CINCO PRODUCTOS POR TASA DE CRECIMIENTO ACUMULADA ANUAL, 1990-1999 Y 2000-2009.....	30
CUADRO 6	CENTROAMÉRICA: EXPORTACIONES DE SERVICIOS, 1995-2010.....	32
CUADRO 7	CENTROAMÉRICA: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, 1999-2010	35
CUADRO 8	CENTROAMÉRICA: INDICADORES LOGÍSTICOS SELECCIONADOS, 2010.....	40
CUADRO 9	PAÍSES SELECCIONADOS: ÍNDICE DE AMBIENTE PARA PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA CON ASOCIACIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS (APP)	44

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	CENTROAMÉRICA: EXPORTACIONES TOTALES Y POR DESTINO, 1995-2010	24
GRÁFICO 2	CENTROAMÉRICA: EXPORTACIONES POR PAÍS Y DESTINO, 1995-2010	25
GRÁFICO 3	CENTROAMÉRICA: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES SEGÚN INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 1995 Y 2009	27
GRÁFICO 4	CENTROAMÉRICA: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES SEGÚN INTENSIDAD TECNOLÓGICA Y DESTINO, 2009	28
GRÁFICO 5	CENTROAMÉRICA: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES DE BIENES Y SERVICIOS (2009), Y TOTAL DE EXPORTACIONES DE SERVICIOS, 1995-2009	32
GRÁFICO 6	CENTROAMÉRICA: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE SERVICIOS SEGÚN RUBROS PRINCIPALES, 1995 Y 2009.....	33

Resumen

En el presente trabajo se evalúa el estado actual de la integración centroamericana y se identifica el grado de progreso alcanzado por los países en su aspiración de crear una subregión integrada en los campos institucional, político y comercial.

Luego de superar los 50 años de la firma del Tratado General de Integración Económica, se puede comprobar que aunque con altibajos, la integración centroamericana se ha fortalecido, ha ganado en credibilidad y reconocimiento de la comunidad internacional, mientras que la negociación de tratados de libre comercio como el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA por sus siglas en inglés), y más recientemente, el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, ha facilitado la participación y presencia de la subregión en los flujos internacionales de comercio. Además, a las políticas de integración elaboradas por los gobiernos y a la institucionalidad de los instrumentos de integración se han sumado las acciones individuales de los empresarios nacionales y extranjeros y las iniciativas propias de la población centroamericana. Centroamérica se ha destacado también por su dinamismo en el sector servicios, no solamente de turismo, sino también en otros segmentos de alto crecimiento y potencial para el desarrollo. Importantes avances se han hecho para abordar el problema del rezago en infraestructura física, incluida la formulación del Plan de Inversiones y Financiamiento para Centroamérica, Panamá y República Dominicana (PIFCARD), el Corredor del Pacífico, el Sistema de Interconexión Eléctrica de América Central (SIEPAC), la Red de Carreteras de América Central (RICAM), la Autopista Mesoamericana de la Información (AMI), y el Tránsito Internacional de Mercancías (TIM), todos en el marco del Proyecto Mesoamérica. A pesar de los éxitos de la integración económica, se mantienen importantes retos, como la conciliación de las

diferentes posiciones que los países adoptan frente a temas de orden político, la conformación de una verdadera unión aduanera que sigue pendiente, y el lento avance en la armonización de normas y regulaciones comunes que afectan el comercio de bienes y servicios.

Introducción

Desde la suscripción del Tratado General de Integración en 1960, hasta el inicio del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea en 2011, el proceso de integración centroamericana ha registrado muchos avances concretos y significativos, aunque también ha presentado algunos atrasos y retrocesos. Sin embargo, a pesar de los reveses, el proceso de integración llegó a superar los 50 años, luego de la firma del tratado que estableció el marco legal para desarrollar una institucionalidad subregional que sigue siendo la base del proceso actual de integración centroamericana. Asimismo, los países centroamericanos han seguido reiterando su intención de avanzar en la dinámica integracionista.

En el contexto de la crisis política en Honduras, el enfrentamiento entre Nicaragua y Costa Rica en el área fronteriza de la desembocadura del río San Juan, y los desastres naturales en Guatemala y Costa Rica, que causaron decenas de muertos y desaparecidos y miles de millones de dólares en pérdidas materiales, el 2010 fue un año difícil para la integración centroamericana. Además, las acciones del crimen organizado han afectado severamente a varios países centroamericanos, fenómeno que incluso desafía la gobernabilidad subregional. No obstante, también pueden apuntarse algunos logros, como la decisión panameña a incorporarse a la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) en cumplimiento de los términos de referencia del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, y la reactivación económica parcial de la subregión, además de las resoluciones presidenciales convenidas el 20 de julio de 2010 en San Salvador, dirigidas a darle una orientación estratégica a la integración centroamericana.

El presente documento tiene por objetivo analizar los aspectos más relevantes del estado actual de la integración subregional en Centroamérica, así como destacar los logros principales y los desafíos todavía pendientes para los próximos años.

Los temas se abordan en cinco capítulos. En el primero se examina la evolución del proceso de integración en Centroamérica desde su concepción en los años cincuenta, con un énfasis sobre algunos acontecimientos más recientes como la suscripción del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, la incorporación de Panamá al Mercado Común Centroamericano (MCCA), y en desafíos pendientes como la construcción de la unión aduanera. Además, se presenta la evidencia de una integración “de hecho”, proveniente del propio funcionamiento de los mercados y no necesariamente resultado de las políticas dirigidas a impulsarla. En el capítulo II se analizan las tendencias recientes de los flujos de comercio en bienes, servicios e inversión extranjera directa (IED) en la subregión, con particular énfasis en el comercio y la inversión intrarregionales, incluidos el cambio en sus estructuras y la tendencia a la diversificación hacia productos manufacturados y los servicios. En el capítulo III se aborda el tema de la inversión en la integración, con especial énfasis en los beneficios de una integración regional más profunda en áreas como la infraestructura física (energía, transporte, y telecomunicaciones) y la armonización de los marcos regulatorios e institucionales. En el capítulo IV se evalúan los desafíos actuales que enfrenta la integración centroamericana, en particular a la luz de los compromisos asumidos por los presidentes de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) con la Declaración Conjunta y el Plan de Trabajo aprobados en San Salvador el 20 de julio de 2010. Asimismo, se identifica el grado de progreso surgido de esta iniciativa presidencial en cada uno de los campos mencionados (seguridad, cambio climático y prevención de desastres, integración económica, integración social, e institucionalidad). Finalmente, en el capítulo V se desarrollan algunas reflexiones finales sobre los temas analizados.

I. Evolución reciente del proceso de integración en Centroamérica

A. Breve historia de la integración en Centroamérica en un contexto de regionalismo abierto

La integración centroamericana, cuyos años formativos ocurrieron hacia fines de los años cincuenta y especialmente a partir de la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana en diciembre de 1960, se concibió, entre otros aspectos, como un proceso dirigido a favorecer la industrialización de la subregión en su conjunto, al promover el comercio dentro de la misma. En el artículo I del Tratado General de Integración Económica, que formalmente creó el Mercado Común Centroamericano (MCCA) entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, se establece que “los Estados contratantes acuerdan establecer entre ellos un mercado común que deberá quedar perfeccionado en un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigencia de este Tratado. Se comprometen además a constituir una unión aduanera entre sus territorios.” Asimismo, los países centroamericanos se comprometían a perfeccionar una zona de libre comercio para todos los productos originarios de sus respectivos territorios y a adoptar un arancel externo común.

El razonamiento en el que se basaba planteaba que los mercados nacionales eran de dimensión demasiado reducida como para impulsar una industrialización eficiente, mientras que una sustitución de importaciones con base en el mercado subregional podría generar economías de escala razonables. Lo destacable es que en la integración centroamericana se reflejaba el paradigma en boga en los años cincuenta: la erección de barreras arancelarias para proteger a las industrias nacientes, con cierta

dosis de intervención estatal en apoyo a los empresarios industriales, pero con un enfoque subregional. Ese apoyo daría lugar al primer ejemplo exitoso de integración latinoamericana, bajo la forma de una protección común frente a terceros —mediante un arancel externo común—, incentivos fiscales acordados en conjunto, financiamiento mediante un nuevo banco subregional, y el desarrollo de la infraestructura física para respaldar la producción y el intercambio comercial dentro de Centroamérica (Rosenthal, 2006)¹.

A pesar de las expectativas surgidas a partir de este tratado, en las siguientes décadas el esfuerzo de los diferentes países se concretó básicamente en perfeccionar una zona de libre comercio y establecer un arancel externo común, lo que contribuyó a un dinamismo notable del comercio inicialmente, a lo que se unieron inversiones intrasubregionales posteriormente. Después de la crisis económica y política en Centroamérica en la década de los ochenta, y asociado a las negociaciones de acuerdos de paz en tres países, en 1991 hubo cambios institucionales en la integración centroamericana. En ese año Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá suscribieron el Protocolo de Tegucigalpa. Con éste se estableció y consolidó el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) como el marco institucional de la subregión, mientras Panamá se incorporó como estado miembro. En 1992 los presidentes de El Salvador y Guatemala firmaron un acuerdo de Libre Comercio entre sus territorios, con el compromiso de formalizar una Unión Aduanera. Éste es el hecho principal que llevó a los países centroamericanos a suscribir, el 29 de octubre de 1993, el Protocolo de Guatemala al Tratado de Integración Económica Centroamericana, y a crear el Subsistema de Integración Económica, integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras. Dichas naciones se comprometieron a alcanzar la unión económica, de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, al responder a las necesidades de los países, pero sobre los fundamentos de que “la integración económica es un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente a la economía internacional” (Artículo 1). Asimismo, acordaron establecer las diferentes etapas a seguir en el proceso de integración económica. En primer lugar, se fijó un compromiso de mejora de la zona de libre comercio (Artículo 7), para llegar finalmente a constituir una Unión Aduanera entre sus territorios (Artículo 15).

La puesta en marcha del SICA el 1° de febrero de 1993, como sistema articulador de la integración centroamericana, marcó el inicio de una nueva etapa, en la que la política económica, tanto interna como subregional, reveló la gradual pero progresiva transición hacia el nuevo paradigma de la globalización. En especial, se entró a un nuevo período de desgravación arancelaria —la mayor parte de las veces de manera concertada, pero en algunas ocasiones determinados países aceleraron su liberalización comercial al margen del arancel común previamente acordado— y a políticas económicas que privilegiaron el acceso y la competencia en mercados extrarregionales aún más que el aprovechamiento del espacio económico interno. El objetivo de la integración se amplió entonces al pasar de la dimensión del mercado centroamericano a la del mercado mundial, con la intención de elevar la competitividad y generar empleos de mayor calidad y productos de exportación con mayor valor agregado, pero sin eliminar la preferencia subregional. Este esfuerzo por conciliar la integración con la “apertura” a nuevos miembros —denominada por CEPAL (1994) como “Regionalismo Abierto”—, debe concebirse como un proceso en marcha que aún no concluye.

Este nuevo esquema brindó la flexibilidad de profundizar compromisos en áreas identificadas como prioritarias en las políticas de desarrollo nacional, y en el protocolo de Guatemala de 1993 se facultó a los estados firmantes para que dos o más de ellos pudieran avanzar con mayor celeridad en el proceso de integración económica centroamericana. De hecho, los miembros no están comprometidos a firmar todos los acuerdos negociados en el SICA, sino sólo aquellos en los que han decidido participar, como lo ha hecho Panamá al excluirse de los acuerdos comerciales y participar en otros, o como Costa Rica, que no forma parte del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) ni de la Corte Centroamericana de Justicia. Como parte de esta libertad para adherirse a los instrumentos e iniciativas que no interfieran con las políticas nacionales, la velocidad y profundidad de la integración ha sido

¹ Incluso se llegó a adoptar la figura de monopolios regulados, en el marco del Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (1958).

diferente entre los países miembros, lo que ha creado un proceso de integración a varias velocidades², calificada como de “geometría variable”.

La diferencia en las velocidades de integración se ha observado en la tendencia a la subagrupación al interior del MCCA. El Salvador, Guatemala y Honduras han celebrado acuerdos con el fin de acelerar la integración, y a partir de 1992 han conformado el llamado “Triángulo Norte”, al que un año después se unió Nicaragua, para formar el “Grupo de los Cuatro”. Uno de los hechos más reseñables desde la firma del Protocolo de Guatemala hasta la fecha actual fue la intención de Guatemala y El Salvador de avanzar con mayor celeridad en el proceso de integración económica y con ello buscar impulsar también el proceso común centroamericano y especialmente la unión aduanera. Por otra parte, en el artículo 12 del mismo protocolo se permitió que los países pudieran negociar individualmente acuerdos de libre comercio con terceras partes, con lo cual se abrió la posibilidad de erosionar el arancel externo común que se había convenido en el Tratado General de 1960.

B. Centroamérica hacia el mundo: negociaciones con terceros

Además de las acciones mencionadas para promover la apertura de las economías dentro del contexto del regionalismo abierto, en congruencia con el nuevo enfoque de la integración, Centroamérica ha desarrollado una actividad intensa en busca de un mejor acceso a nuevos mercados. En este marco se inscriben, en primer lugar, la adhesión de los cinco países a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en las décadas de los ochenta y los noventa³ y, en segundo término, los distintos tratados de libre comercio firmados por los países del área, algunos de carácter bilateral, y dos (con los Estados Unidos y la Unión Europea) de carácter multilateral (véase el cuadro 1).

La negociación del DR-CAFTA entre los cinco países del MCCA, la República Dominicana, y los Estados Unidos, que inició en 2003 y culminó en enero de 2004, es uno de los acontecimientos económicos de mayor importancia en la subregión. Este TLC no sólo contiene compromisos en materia de acceso a mercados, sino que también abarca deberes no contemplados en los acuerdos multilaterales de la OMC con la misma profundidad que en el TLC, incluyendo normas sobre inversiones, aspectos laborales y ambientales, la protección a la propiedad intelectual, el comercio electrónico, las compras del sector público, los servicios financieros (seguros) y de telecomunicaciones. En este sentido, al tener un conjunto de obligaciones idénticas para todos los países socios en temas para los cuales no necesariamente existían regulaciones en el MCCA, el DR-CAFTA facilitó un acercamiento y homologación de normas entre los países de Centroamérica en estos temas (Schatan y otros 2008).

Los otros tratados con un impacto, cuyos resultados ya se aprecian incluso por ser los de mayor antigüedad, son los acordados con México. En este caso, los flujos de comercio en mercancías y servicios y de inversiones se han fortalecido, aunque existe una amplia brecha comercial a favor de México.

Salvo en el DR-CAFTA, se destaca el carácter bilateral del resto de los tratados. Tanto en su proceso de negociación como en su aplicación, las distintas fechas de firma, aprobación y entrada en vigencia, con calendarios diferentes de desgravación, distintas listas de productos sensibles y diferentes cláusulas de salvedad, demuestran este carácter. Incluso en el DR-CAFTA, la negociación fue bilateral en relación con algunas cláusulas y en el proceso de desgravación de los diversos productos negociados. En sus negociaciones con la OMC, los países pactaron distintos techos arancelarios y calendarios de desgravación, que difieren también del arancel externo común y de los estipulados en los diversos tratados bilaterales.

² Panamá, Belice y la República Dominicana no se han sumado a la Unión Aduanera, pero desde 2000 Belice se adhirió al SICA como estado miembro, y en 2003 lo hizo la República Dominicana como estado asociado.

³ Salvo Nicaragua, que fue miembro fundador del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés).

CUADRO 1
CENTROAMÉRICA: TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Canadá	Nov-02	E.N.	E.N.	E.N.	E.N.	May-10(*)
Estados Unidos	Ene-09	Dic-04	Mar-05	Mar-05	Oct-05	Jun-07(*)
México	Ene-95	Mar-01	Mar-01	Jun-01	Jul-98	
Panamá	Nov-08	Abr-03	Jun-09	Ene-09	Nov-09	
Rep. Dominicana	Mar-02	Oct-01	Oct-01	Dic-01	Sep-02	
CARICOM	Nov-05					
Colombia		Feb-10	Nov-09	Mar-10		E.N.
Perú	May-11	E.N.		E.N.		May-11
Chile	Feb-02	Jun-02		Jul-08		Mar-08
Unión Europea	Mar-11(a)	Mar-11(a)	Mar-11(a)	Mar-11(a)	Mar-11(a)	Mar-11(a)
Taiwán		Mar-08	Jul-06		Ene-08	Ene-04
China, República Pop.	Abr-10(*)					
Singapur	Abr-10(*)					May-06

Fuente: CEPAL, sobre la información del Sistema de Información sobre Comercio Exterior, OEA.

Nota: Las fechas corresponden a la entrada en vigencia.

Con los (*) se identifican las fechas de la firma de tratados aún no vigentes.

(a): Fecha de inicialización del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, en la cual se inició el proceso formal de traducción, firma y ratificación del Acuerdo para la entrada en vigencia lo antes posible para todas las partes contratantes.

E.N.: Tratados en negociación a la fecha de escribir este texto (julio de 2011).

De lo anterior resalta una de las principales limitaciones para la inserción internacional de Centroamérica: la falta de coordinación en los esfuerzos y las acciones de cada país, principalmente a la hora de negociar e instrumentar acuerdos comerciales y de cooperación y complementación económica. Esta situación ha mermado seriamente el alcance, la eficiencia y el impacto de estos tratados en el desarrollo económico de la subregión.

Como las normas de origen acordadas por los países centroamericanos con socios extrarregionales son diferentes, éstas pueden favorecer u obstaculizar las importaciones provenientes del mismo socio en un país centroamericano, en comparación con otro país centroamericano. Con objeto de resolver este problema se ha creado un Grupo Técnico de Reglas de Origen, que busca armonizar o unificar las Normas de Origen vigentes en los diferentes TLC que han negociado los países centroamericanos para evitar posibles distorsiones en la Unión Aduanera.

C. El Acuerdo de Asociación con la Unión Europea

Europa y Centroamérica fueron las primeras áreas del mundo en plantear un proyecto viable de mercado común: el Tratado de Roma (1957) para Europa y el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica (Tratado de Managua, 1960), para Centroamérica. En estos tratados se sentaron las bases de los primeros mercados comunes: el MCCA en 1962, con los cinco países que actualmente lo conforman, y la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1965. El Acuerdo de Asociación es una iniciativa surgida de las reuniones cumbre de jefes de estado y de gobierno de América Latina y la Unión Europea. En la Cumbre de Río (1999) se sentaron las bases para avanzar hacia esquemas de cooperación entre la UE y cada uno de los bloques de integración de América Latina: el MERCOSUR, la Comunidad Andina y el MCCA. En las cumbres sucesivas, Madrid (2002), Guadalajara (2004) y Viena (2006), el proyecto con Centroamérica tomó forma; en abril de 2007 el Consejo Europeo aprobó las directrices de negociación y la primera ronda de negociaciones se llevó a cabo en octubre de ese año

(Mata, 2009). Los tres años de negociaciones para lograr el Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea culminaron el 19 de mayo de 2010 en Madrid y el 22 de marzo de 2011 en Bruselas el Acuerdo entró en vigor, en espera del proceso de traducción, firma y ratificación por ambas partes.

A pesar del mayor dinamismo observado en la últimas dos décadas, la importancia comercial de Centroamérica para Europa sigue siendo muy pequeña, pues sólo representa 0,12% de sus exportaciones totales y 0,19% de sus importaciones totales. No obstante, más allá de lo comercial, es amplia la importancia centroamericana en la posición geopolítica de la UE y en el fortalecimiento de sus alianzas estratégicas en torno a posiciones y principios sostenidos en los distintos foros multilaterales. Además —incluso en términos comerciales y económicos—, para la UE el acuerdo con Centroamérica se presenta como una oportunidad para aplicar su nueva visión sobre el impulso al desarrollo y el abatimiento de la pobreza que abandona la unilateralidad de las concesiones comerciales. Para alcanzar esta visión se exigen diversos grados de reciprocidad, tomando en cuenta el nivel de ingreso y el grado de desarrollo de las contrapartes, y se apoya la conformación de grupos de integración regional como paso intermedio para acceder al sistema mundial de comercio (Mata 2009).

Para Centroamérica la Unión Europea representa su segundo socio comercial, después de los Estados Unidos, con un monto que alcanza 10% de las importaciones totales y 12% de las exportaciones totales. Para esta subregión un acuerdo con Europa fortalece la inserción eficiente a las corrientes mundiales de comercio, después de los avances logrados en sus tratados comerciales con los Estados Unidos, Canadá y México, entre otros. La apertura hacia el mercado europeo genera nuevas vías de integración a cadenas productivas mediante una perspectiva multilateral y global que trasciende los posibles bloques o zonas de influencia.

De acuerdo con el Consenso Europeo sobre Desarrollo, aprobado en 2005 por el Consejo Europeo, Europa cuenta con una ventaja comparativa para apoyar a los países que han iniciado esquemas de integración, a fin de que incorporen la dimensión comercial en sus estrategias de desarrollo y, de ser posible, formalicen instrumentos ambiciosos de cooperación subregional. Desde la Cumbre de Guadalajara en 2004, la Unión Europea adelantó dos condiciones para alcanzar un acuerdo de asociación: negociar entre regiones y lograr un avance sustancial en el proceso de integración centroamericana, en el que uno de los elementos esenciales era la conformación de una unión aduanera. Además, se planteó la conveniencia de incluir a Panamá en las negociaciones del acuerdo. Ello significó un reto importante para Centroamérica, que en negociaciones anteriores, incluso las efectuadas con los Estados Unidos, negociaron por separado algunas normas y procesos de desgravación comercial. En esta ocasión, los países centroamericanos miembros del MCCA aceptaron participar como parte negociadora única, al acudir a la figura de una vocería rotativa, y condicionaron la participación de Panamá a que se integrara al esfuerzo de constituir la unión aduanera centroamericana.

El Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea incluye un tratado de libre comercio y se establecen dos “pilares” para la relación futura: la cooperación y el diálogo políticos. El pilar comercial del Acuerdo de Asociación contiene disposiciones sobre acceso a mercados, propiedad intelectual, procedimientos aduaneros, reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, servicios e inversiones, contratación pública, comercio y desarrollo sostenible, y aspectos administrativos. En el tema de acceso a mercados, se consolidaron las preferencias actualmente otorgadas bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP+)⁴, que incluyen el acceso libre de arancel para productos de la confección, cebollas y otras hortalizas, miel, café tostado e instantáneo, cigarrillos, puros, hamacas, zapatos, muebles de madera, entre otros. Sumado a lo anterior, se logró el acceso inmediato para otros productos excluidos de este mecanismo, como maní, aceites y camarones. Centroamérica logró excluir del programa de desgravación arancelaria los productos sensibles como carne bovina y porcina, carne de pollo, arroz, aceites, frijoles, cebollas, papas, maíz, embutidos, ron, leche fluida, mantecillas y yogurt. Para el caso de la leche en polvo y los quesos, salvo el queso fresco, se otorgaron cuotas de importación sin desgravación del arancel fuera de cuota, que fueron diferenciadas

⁴ Mecanismo unilateral de preferencias comerciales otorgado por la Unión Europea a países en desarrollo, por el que los países de Centroamérica actualmente exportan al mercado europeo.

por país. Mientras que Centroamérica acordó que 47,9% del universo arancelario entrara en el libre comercio, la Unión Europea otorgó 91% y los plazos de desgravación acordados por Centroamérica se ampliaron entre 5 y 15 años, mientras la Unión Europea lo hará entre 3 y 10 años. En el caso del sector agrícola, Centroamérica accedió a que sólo 34% del universo arancelario se sujetara al libre comercio y excluyó del programa de desgravación 27,8%, que incluye los principales productos que la subregión elabora y exporta al mundo, mientras que la Unión Europea otorgó libre comercio a 62% de los productos centroamericanos y excluyó a 18%. De igual forma en el sector industrial, la Unión Europea otorgó libre comercio para casi la totalidad de los productos (99,23%), y el resto en plazos de desgravación entre 3 y 7 años, mientras que Centroamérica solamente acordó en libre comercio a 50% de los productos industriales y el resto en periodos de desgravación entre 5, 10, 13 y 15 años (véase Nicaragua, Ministerio de Economía).

Además de permitir la consolidación del origen para los productos centroamericanos que hoy se exportan por medio del SGP Plus, también se obtuvieron reglas flexibles que permitirán ampliar el número de productos de exportación hacia Europa. Además, el régimen de origen ya no estaría sujeto a modificaciones unilaterales por parte de la Unión Europea. En materia de medidas sanitarias y fitosanitarias, las partes acordaron regularlas de manera congruente con las disposiciones de la OMC, que garantizan implementarlas de manera transparente y no discriminatoria, a la vez que protegen la salud y la vida humana, animal y vegetal. Asimismo, se acordaron temas de particular interés para ambas partes, incluidos los parámetros para inspeccionar y aprobar establecimientos; establecer lineamientos para verificaciones en origen; intercambiar información entre las autoridades competentes de ambas partes para que las modificaciones y/o nuevas medidas sanitarias y fitosanitarias no se conviertan en obstáculos para el comercio; crear un comité MSF, e instaurar la cooperación destinada a fortalecer las instituciones y las capacidades administrativas de los países centroamericanos. Estas medidas deberán facilitar el comercio entre las partes al otorgar herramientas para evitar posibles conflictos.

En materia de comercio de servicios, las disposiciones acordadas garantizan la no discriminación entre las partes, así como el acceso a la prestación y a la inversión en los distintos sectores de servicios. Los compromisos se refieren a un conjunto acotado de servicios (lista positiva) que incluye servicios de cómputo y de *courier*, telecomunicaciones y servicios financieros, que a su vez se desagregan en servicios de la banca, finanzas y seguros.

En materia de propiedad intelectual, en el Acuerdo se establecen disposiciones que permiten asegurar una protección adecuada y efectiva a los derechos de propiedad intelectual, luego de reconocer la realidad económica y social de cada parte, e incorporar disposiciones sobre marcas, patentes, obtenciones vegetales, derecho de autor y derechos conexos, con miras a fortalecer el marco legal de cada país. Entre los principales beneficios obtenidos se destacan: promover y fomentar la transferencia tecnológica; empatar con los compromisos internacionales de Centroamérica en esta materia y la posibilidad de desarrollar otros temas de interés nacional con el apoyo de la Unión Europea, así como fortalecer los sistemas de propiedad intelectual de la subregión mediante la formación profesional y de mejores capacidades institucionales.

Finalmente, en materia de políticas de competencia, en el Acuerdo se reconoce la importancia de la libre competencia sin distorsiones y promueve eliminar las prácticas anticompetitivas que puedan afectar el buen funcionamiento de los mercados y los beneficios de la liberalización del comercio. Los compromisos asumidos incluyen establecer una normativa subregional en la materia, para lo cual se instituye un plazo transitorio de siete años a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo. Además, se acordaron disposiciones de asistencia técnica y creación de capacidades en temas relacionados con la política de competencia y la implementación de la ley.

En el Acuerdo de Asociación se elevan a un nuevo nivel las relaciones comerciales con la UE, al pasar de una situación regida por la voluntad unilateral de Europa por medio de su sistema de preferencias, a una situación regida bajo reglas contractuales claras, exigibles mediante un sistema predecible, aplicable de manera individualizada entre cada país de Centroamérica y la UE a las controversias que pudieran surgir con respecto a la aplicación o interpretación de la parte comercial del

Acuerdo. Todo lo anterior debiera introducir certeza y favorecer el involucramiento de los sectores productivos, lo que propiciará un mayor aprovechamiento del acceso al mercado europeo.

D. La construcción de la Unión Aduanera: un desafío pendiente

Como se indicó, uno de los objetivos del Tratado de Managua de 1960 fue conformar la Unión Aduanera Centroamericana (UAC)⁵. Sin embargo, pese a reiterar el compromiso en el Protocolo de Guatemala y a lograr avances en la construcción de una zona de libre comercio, fue sólo en marzo de 2002 que los presidentes de la subregión aprobaron el plan de acción que definió acciones y plazos concretos para prosperar hacia la creación de una Unión Aduanera. Posteriormente, el 29 de junio de 2004 se aprobó el Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera en Centroamérica (UAC), que actualmente sirve de base para las negociaciones. Su visión general es “alcanzar de manera gradual y progresiva la Unión Aduanera, a efecto de concretar esta etapa del proceso de integración centroamericana mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas, entre otras; considerando que la ampliación de los mercados nacionales, a través de este proceso de integración, constituye un requisito necesario para impulsar el desarrollo de la región”.

El 12 de diciembre de 2007, salvo Panamá, los gobiernos de las cinco repúblicas suscribieron el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, que se fundamenta en los objetivos y principios de los instrumentos vigentes de integración y de acuerdo con lo establecido en el artículo XXIV-8a del Acuerdo General de Aranceles y Comercio de 1964 (GATT, por su siglas en inglés), que forma parte del Acuerdo sobre la OMC. En el artículo II de dicho Convenio se dejó establecido que el proceso se constituiría en forma gradual y progresiva, como resultado del desarrollo de tres etapas: 1) promover la libre circulación de bienes y facilitar el comercio; 2) favorecer la modernización y convergencia normativa, y, 3) fomentar el desarrollo institucional. Finalmente, en 2009 se firmó el Protocolo de la Unión Aduanera Centroamericana, con el propósito de agilizar el establecimiento de un territorio aduanero único entre los países, al implementar gradual y progresivamente medidas específicas. Es una clara muestra de los esfuerzos que se realizan para avanzar en el proceso de la integración centroamericana. Posteriormente, dicho Protocolo deberá ser ratificado por los órganos legislativos de los países.

Para realizar la unión aduanera en Centroamérica es necesario considerar dos componentes fundamentales: la conformación de un territorio único aduanero, con libre circulación de las mercancías (sin importar su origen), y la aplicación de un arancel externo común. En el tema de la armonización arancelaria, los presidentes, en su Reunión Extraordinaria del 9 de marzo de 2006, acordaron iniciar la armonización arancelaria al fijar plazos para alcanzar un arancel meta. El Arancel Centroamericano de Importación (ACI) tiene un universo de 6.389 rubros, que no incluyen los vehículos. A la fecha se ha armonizado 95,7% de dicho universo, mientras que el restante 4,3% incluye productos como medicamentos, metales, petróleo, productos agropecuarios y otros. Sin embargo, este arancel común solamente se aplica a los países con los que Centroamérica no tiene acuerdos de libre comercio.

La existencia de TLC con programas de desgravación arancelaria negociados bilateralmente impide que a corto plazo se aplique un arancel externo común. Es decir, el logro de alcanzar la aplicación de un arancel externo común está sujeto a que se cumplan las distintas fases de desgravación que cada uno de los países negoció con sus socios comerciales. Sólo en la medida en que se produzcan todos los procesos de desgravación, y tengan un arancel equivalente a cero, es que habrá un tratamiento arancelario común. Ello ocurriría cuando terminen los procesos de desgravación convenidos con los Estados Unidos y otros países, para lo cual restan aproximadamente 10 años. Sin embargo, acuerdos de

⁵ El concepto de Unión Aduanera implica crear un territorio aduanero común, a fin de permitir la libre movilidad de mercancías sin importar su origen, así como de los servicios asociados al comercio. Además, se trata de un territorio único en el que también circulan libremente las mercancías no originarias de la subregión, una vez que han sido nacionalizadas en cualquier país del territorio aduanero común, entre los que se eliminan los derechos aduaneros para todos los productos independientemente del origen y cuyos miembros aplican idénticos aranceles y restricciones a terceros países. También incluye una política comercial externa compartida, que comprende un arancel externo común y otras medidas no arancelarias comunes.

libre comercio nuevos no negociados conjuntamente por todos los miembros de la unión aduanera, como los que se llevan a cabo con China o con Perú, suponen un atraso en la constitución de un arancel externo efectivamente común. En el caso del acuerdo comercial de Centroamérica con la UE, la negociación de las listas de desgravación se realizó en bloque, por lo que el Acuerdo de Asociación no ha afectado el logro del arancel externo común. La existencia de los otros acuerdos de libre comercio implica que Centroamérica puede aspirar, en el corto plazo, a establecer una unión aduanera *imperfecta* o *parcial*.⁶ Esto significaría concentrar los esfuerzos gubernamentales en implementar un área de libre circulación de mercancías (sin importar su origen), profundizar las acciones de facilitación comercial y aplicar metodologías modernas de control aduanero.

Actualmente en la subregión, la condición de libre tránsito o libertad para movilidad comercial de las mercancías se otorga a los bienes originarios de los países centroamericanos, salvo los que se encuentran incluidos en el Anexo A del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. En la cumbre extraordinaria celebrada el 9 de marzo de 2006, los presidentes centroamericanos acordaron establecer las fechas con el fin de incorporar los productos originarios pendientes al libre comercio. Los productos que actualmente no gozan de libre comercio son muy pocos: azúcar, café sin tostar, derivados del petróleo, alcohol etílico y bebidas alcohólicas destiladas, y las restricciones se aplican entre algunos países y no necesariamente en todos.

Al establecer un territorio aduanero común, dos temas de política comercial y fiscal han recibido especial atención y se han convertido en prioritarios: la recaudación de aranceles aplicados a bienes, cuyo país de destino no es el mismo que el país por el que entra la mercadería, y la posibilidad de no aplicar impuestos en la frontera de cada país. En relación con el primero ya se alcanzó un acuerdo por el que se transferirían los recursos obtenidos de la aplicación de aranceles al país de destino del producto gravado, y en caso de existir aranceles diferentes entre países se convino un mecanismo de compensación.⁷ En relación con no aplicar impuestos en frontera, se ha comenzado por definir el intercambio comercial entre los países centroamericanos como transacciones (o ventas) equivalentes a las que se dan dentro de un país (el territorio aduanero). También se ha convenido instituir la Factura y Declaración Única Centroamericana (FYDUCA), a fin de documentar las transferencias y adquisiciones entre países. La FYDUCA sería el instrumento que utilizarían las administraciones tributarias para controlar las transacciones comerciales dentro de la unión aduanera.

Además, los gobiernos de Centroamérica han desarrollado una intensa actividad para contar con una normativa complementaria orientada a facilitar el comercio y a fortalecer la libre modalidad de bienes y servicios. Aunque se trata de una actividad no estrictamente necesaria para constituir la unión aduanera, es evidente que puede contribuir a agilizar el flujo de bienes y servicios dentro de la subregión. Ya se ha avanzado en el caso de los registros sanitarios, mientras que en la armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias, el progreso se ha alcanzado en cuanto a la homologación de los criterios y procedimientos de aplicación de este tipo de medidas, así como en los mecanismos de cooperación entre las instituciones responsables de velar por la sanidad animal y vegetal. Sobre este tema, el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) aprobó un listado de 469 productos exentos de trámites de obtención de autorización de importación y certificado fitosanitario de exportación, por considerar que no constituyen riesgo fitosanitario para los países. Como se indicó, a fin de resolver la problemática que dentro del comercio internacional rodea a las normas de origen, se ha

⁶ Un caso paradigmático es el TLC entre Costa Rica y China, ya que la aplicación de los listados de desgravación conexos a este tratado constituye la aplicación de la política comercial de un país de la subregión con un socio particular con el que no existen expectativas de que otro país negocie un TLC en el corto plazo. A diferencia con los casos del RD-CAFTA y México, en los que se espera que los procesos de desgravación converjan a un tratamiento subregional arancelario común, equivalente a cero, negociaciones bilaterales como la sinocostarricense dificultan la posibilidad de alcanzar el arancel externo común en la medida en que los demás países no lleguen a acuerdos similares con ese país.

⁷ A corto plazo, se propone implementar un sistema de devolución del DAI al agente comercial, que involucraría lo siguiente: en el caso que la mercancía se nacionalice en el país A, los DAI son inicialmente pagados en este país. El agente comercial toma entonces la decisión de trasladar la mercancía ya nacionalizada al país B para su consumo. El comerciante paga los DAI correspondientes a la nacionalización en el país B. Cuando el agente comprueba a las autoridades del país A que ya ha pagado los DAI en B, entonces A le devuelve los DAI inicialmente pagados. El resultado final sería que el agente comercial paga únicamente los DAI en el país de destino final de la mercancía.

creado un Grupo Técnico de Reglas de Origen, cuyo objetivo central es armonizar las Normas de Origen que están vigentes en los diferentes TLC.

A diciembre de 2010, los resultados de la negociación del Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea, y la decisión política de avanzar en acciones concretas de apoyo a facilitar el comercio, impulsaron algunos componentes del proceso de Unión Aduanera Centroamericana. El libre tránsito de mercancías es un compromiso adquirido para el caso de las mercancías originarias de la UE. Sin embargo, si se consideran las dificultades de administración aduanera que genera la multiplicidad de tratamientos relativos al origen de las mercancías, la COMIECO contempla la posibilidad que el libre tránsito se generalice al conjunto de las operaciones de comercio exterior. Se espera que para 2015 la subregión se constituya en una zona de libre tránsito para las mercancías originarias y no originarias.

El proceso de unión aduanera centroamericana se ha centrado en fortalecer la facilitación de comercio, parte fundamental de la promoción al libre tránsito de mercancías. En ese sentido, en los últimos cinco años se han registrado avances concretos en la coordinación de procedimientos y regulaciones aduaneras, indispensables para alcanzar la facilitación del comercio. Para 2015 se espera que el proceso de facilitación de comercio pueda contar con una aduana electrónica (sin papeles), que es posible con la evolución de los mecanismos de control aduanero hacia un sistema fundamentado en la gestión de riesgo, y al redefinir el rol de las aduanas intrafronterizas.

Para completar la Unión Aduanera es necesario redefinir el papel de las aduanas intrafronterizas. Por este motivo, fortalecer las aduanas periféricas es una asignatura fundamental para consolidar un territorio aduanero común. Un importante paso fue establecer aduanas integradas, yuxtapuestas y periféricas en diferentes pasos fronterizos entre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Estas aduanas permiten un mayor control, además de simplificar y agilizar el tránsito de personas y mercancías, y así reducir los costos y el tiempo de los trámites aduaneros. Sin embargo, las administraciones aduaneras han dado marcha atrás con el retiro de personal de ciertos países, que había sido ubicado inicialmente en las aduanas periféricas de otros países.

En todo caso, la visión específica para las aduanas a 2015 consiste en alcanzar la aduana electrónica, es decir, un servicio aduanero en el que se obliga el uso de las declaraciones electrónicas; los sistemas informáticos de los países están interconectados (esto es, se realiza un intercambio espontáneo de información con respaldo legal); los procedimientos aduaneros se armonizan; la atención de trámites se unifica (al implementar la virtual Ventanilla Única de Comercio Exterior); se fortalece la cooperación entre las administraciones aduaneras y para-aduaneras y se reconocen sus responsabilidades compartidas. Para alcanzar estas visiones se requiere llevar a cabo un conjunto de medidas orientadas a profundizar la facilitación del comercio en la subregión, sin perjudicar a los sistemas aduaneros a la hora de adoptar mecanismos modernos de control de mercancías que aseguren la recaudación correcta y oportuna de los gravámenes conexos al comercio exterior. Estas medidas se resumen en: 1) legalizar e institucionalizar la firma electrónica y el reconocimiento jurídico y uso obligatorio de documentos electrónicos; 2) cambiar el paradigma fiscalizador en aduanas: aplicación plena de tecnología no intrusiva en el control de las mercancías, uso pleno de los instrumentos de gestión de riesgo y realizar el control tributario principalmente en las aduanas periféricas (sin perjuicio de la implementación de controles complementarios en las aduanas intrafronterizas y de la realización de revisiones físicas *expost*, en el caso de las importaciones); 3) aplicar de manera comunitaria reglas de ética y transparencia; 4) cumplir plenamente el Plan de Acción 2011 y 2012, aprobado por los Directores de Aduanas, que se focaliza en cuatro objetivos básicos: contribuir a la facilitación comercial y a la libre circulación; mejorar el servicio y facilitar el cumplimiento; optimizar los mecanismos de control aduanero, y fortalecer la institucionalidad.

E. Incorporación de Panamá en el MCCA

Después de que el Gobierno de Panamá presentara el 8 de febrero de 2010 una propuesta de incorporación al Subsistema de Integración Económica Centroamericana mediante el documento técnico *Pasos a seguir por Panamá para su incorporación al Subsistema de Integración Económica Centroamericana*, el 6 de julio 2010 los ministros de economía de los seis países centroamericanos declararon que la República de Panamá se incorporaría al subsistema mediante la firma de un Protocolo de Incorporación a más tardar el 31 de diciembre de 2011. En este Protocolo se establecerán los términos, plazos, condiciones y modalidades de incorporación y los términos de su aprobación y vigencia, incluida la participación de Panamá en el COMIECO en el marco de los instrumentos jurídicos correspondientes.

El acercamiento de Panamá al MCCA había empezado desde 1959 cuando en la sexta Reunión del Comité de Cooperación del Istmo Centroamericano, el gobierno panameño manifestó su interés de participar más activamente en el programa de integración económica centroamericana. Aun así, Panamá se abstuvo de firmar el Tratado General de Integración Económica Centroamericana en 1960, siguió la evolución del MCCA, participó activamente en distintos foros y, en ocasión de una reunión presidencial en 1963, suscribió una declaración en la que se comprometía a iniciar negociaciones para su incorporación al MCCA (CEPAL, 2009a). Desde entonces, cada gobierno llevó a cabo distintos estudios sobre la viabilidad y beneficios de integrar a Panamá. Como el avance del MCCA acrecentó la asimetría entre la base industrial y agrícola de Panamá con la del resto de los países de la subregión, dicho país siguió considerando con cautela su adhesión al proceso de integración. Sin embargo, se avanzó a nivel bilateral, y se destacó la firma en 1961 de dos Tratados de Intercambio Preferencial y Libre Comercio entre Panamá y Costa Rica, y Panamá y Nicaragua, como respuesta al mayor intercambio comercial panameño con ambos países.

En el marco de la reestructuración de la integración centroamericana ocurrida en los años noventa, Panamá retomó sus acercamientos y expresó su interés de participar en las cumbres, vincularse a las instituciones de la integración e iniciar nuevas consultas internas para determinar las posibilidades de la relación económica con Centroamérica. Como ya se ha mencionado, en 1991 Panamá suscribió el Protocolo de Tegucigalpa, se incorporó activamente al SICA, e inició estudios técnicos para su adhesión gradual en distintas áreas como transporte, el PARLACEN, e incorporarse a los TLC negociados entre los países centroamericanos, entre otros. A partir de 1992 Panamá ha suscrito diferentes acuerdos y declaraciones en el marco del SICA en los temas de salud, transporte marítimo y cabotaje, educación, interconexión eléctrica, políticas de desarrollo sostenible, turismo y pobreza. Sin embargo, se abstuvo para temas sensibles relacionados con asuntos comerciales, como el transporte terrestre, aéreo y aduanas (CEPAL, 2009a).

La estructura de la economía panameña se distingue de las otras economías centroamericanas por el peso de los servicios. En términos esquemáticos, la economía panameña se puede dividir en dos: por una parte, su economía internacional, que abarca el Canal de Panamá, la Zona Libre de Colón, las zonas libres de exportación, los servicios de logística y el Centro Bancario Internacional (CBI) y, por otra, su economía interna, conformada por los servicios básicos del Estado, los sectores agrícola, pesquero, industrial y de la construcción. La economía internacional es la más importante, contribuye con más de 80% del PIB, mientras que la economía interna en menos de 20%, a pesar de la reciente aceleración de la actividad del sector de la construcción como consecuencia de la ampliación del Canal de Panamá. Actualmente, la industria de Panamá se caracteriza por procesar bienes agrícolas como azúcar, café, leche y tomates. Su reducido sector manufacturero se concentra en elaborar ropa, artículos para el hogar, productos químicos y de papel y materiales para la construcción, creados básicamente para el mercado local (CEPAL, 2009a).

El comercio de Panamá con el resto de los países centroamericanos no se benefició de las altas tasas de crecimiento que experimentó el comercio intrarregional del MCCA a partir de 1960. Asimismo, desde la conformación del MCCA, sus miembros han robustecido paulatinamente sus sectores industriales y alimentarios y fomentado el comercio intrarregional. Panamá, por su parte, si bien no gozó del comercio intrarregional ni fortaleció sus sectores agrícola e industrial de la misma manera, tomó una

trayectoria distinta y anticipó su inserción a la economía mundial mediante la expansión del sector de servicios de transporte, financieros y, más recientemente, del turismo. A partir de los noventa, en materia de comercio internacional las posturas de Panamá y la de los países centroamericanos se aproximaron paulatinamente. Lo anterior ocurrió debido a que todos en los países de Centroamérica se iniciaron procesos de apertura comercial e inserción internacional, se adhirieron a la OMC, se liberalizaron algunos sectores de servicios y se arrancaron negociaciones comerciales con socios extrarregionales. Al igual que los países centroamericanos, la profundización del proceso de apertura comercial panameño coincidió con la privatización de empresas estatales, el cambio en la legislación para atraer inversión extranjera, así como haberse adherido a la OMC y suscrito varios TLC.

Desde el punto de vista arancelario, la adhesión de Panamá a la OMC implicó reducir sustancialmente la protección de algunos sectores, lo que acercó su estructura arancelaria a la centroamericana. Sin embargo, aunque dicha reducción fue más profunda que la convenida con la OMC, aún subsisten picos arancelarios que sobrepasan el 15% planteado para proteger algunos productos específicos: piezas de pollo, productos lácteos, azúcar, arroz, papas, café, tomates, cebolla, jamones, entre otros. Además, como Panamá aplica contingentes arancelarios a diversos productos agropecuarios en la OMC, ello dificulta poder constituir un arancel externo común entre Panamá y el MCCA. Sin embargo, la negociación de acuerdos comerciales extrarregionales ha permitido crear un conjunto de normas similares y en muchos casos comunes en la subregión, lo que facilita las nuevas relaciones comerciales entre ambos. Así como el TLC con los Estados Unidos y actualmente del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea han contribuido a fortalecer la integración centroamericana, también han creado una base normativa actualizada en materia de servicios, solución de controversias y protección a las inversiones (CEPAL, 2009a).

En lo que respecta a su comercio con Centroamérica, la estructura comercial panameña difiere del resto de los países de la subregión, tanto en los volúmenes como en la canasta de productos comerciados. En materia de bienes se observa que Panamá no sólo presenta un déficit comercial con la mayoría de los países centroamericanos, sino que también tiene una canasta exportadora basada en productos tradicionales, principalmente ganado bovino, pescado y crustáceos. Recientemente han comenzado a aparecer en esta lista algunos productos de mayor elaboración como los medicamentos, los artículos de papel y los productos de polimerización. Sin embargo, gracias a haber basado la especialización exportadora de Panamá en su sector servicios, éstos han aumentado a una tasa promedio anual de 12% de 2000 a 2010, al pasar de 1.994 a 6.092 millones de dólares. Además, las exportaciones panameñas de servicios se distinguen de las de sus homólogos centroamericanos, especialmente Costa Rica, el mayor exportador de servicios del MCCA. En Panamá, desde 1990 los servicios de transporte han presentado el mayor dinamismo, seguidos de los turísticos. Además, Panamá también exporta servicios financieros a Centroamérica, así como servicios de logística, no reflejados en las estadísticas de comercio, que sólo incluyen bienes, y podrían indicar variaciones importantes en la balanza de pagos de ese país con el resto de los países del MCCA. En lo que concierne a las importaciones, los países centroamericanos son proveedores cada vez más importantes para Panamá, sobre todo en productos manufacturados (CEPAL, 2009a).

Con la adhesión de Panamá al MCCA, y específicamente a lo que en un primer momento sería una zona de libre comercio de bienes originarios y no originarios, es de esperar que aumenten las inversiones y el comercio intrarregional, ya que se instaura como una oportunidad para que los países amplíen sus mercados, además de facilitar la especialización centroamericana. Este proceso daría a Panamá la posibilidad de implementar políticas industriales y agrícolas, de manera que esos sectores, relativamente débiles, se integren progresivamente al mercado centroamericano, más competitivo. Por último, Panamá podría ofrecer sus servicios financieros y de logística al resto de los países como parte del proceso de especialización subregional. Los empresarios, tanto internos como externos, vislumbran a Centroamérica como un espacio geográfico estratégico, cuyas características y fortalezas nacionales se podrían explotar, ya sea de la mano de obra especializada, la existencia de servicios y la capacidad agrícola o la industrial, además de su ubicación geográfica.

F. La integración *de facto* en Centroamérica

En los círculos académicos y gubernamentales existe un consenso bastante amplio de que la integración centroamericana se ha fortalecido en las últimas dos décadas. El crecimiento significativo del comercio intrarregional, por una parte, el fuerte incremento de las inversiones intracentroamericanas e internacionales realizadas por grupos económicos centroamericanos que operan a escala subregional y por las empresas transnacionales con presencia en el área, por otra, respaldan este consenso. A estos procesos se suman otras manifestaciones: la creciente unificación de los mercados laborales realizada por trabajadores que han migrado hacia otros países de la subregión en busca de mejores oportunidades y la integración territorial desarrollada por las poblaciones y las autoridades locales pertenecientes a zonas geográficas limítrofes entre dos o más países, con características económicas y productivas similares.

De acuerdo con la CEPAL (1995), en Centroamérica se puede distinguir entre la integración “de hecho” y la integración mediante políticas, de manera que “la interdependencia económica no proviene únicamente de políticas preferenciales dirigidas a impulsarla, sino también es el resultado de otras políticas no discriminatorias y del propio funcionamiento de los mercados”. Con base en un ejercicio econométrico, en la CEPAL se encontró entonces que disminuía la preferencia otorgada al comercio intracentroamericano como consecuencia del libre comercio que se le daba a estas transacciones. Más tarde y de manera complementaria, Segovia (2005) concluye que la integración económica más reciente no se debe necesariamente a una política de integración, ni gubernamental ni elaborada por la institucionalidad de los instrumentos de integración subregional, sino que obedecería a las acciones individuales de los empresarios nacionales y extranjeros y a las iniciativas propias de la población centroamericana. Segovia introduce entonces el concepto de “integración real” (o “integración de facto”), contrapuesta a la “integración formal”, y definida como “el proceso de creciente integración de América Central que tiene lugar en diferentes ámbitos socioeconómicos y que es consecuencia directa de las acciones e iniciativas individuales y colectivas tomadas por diversos actores económicos y sociales, nacionales e internacionales. En lo fundamental, dicho proceso tiene lugar fuera del ámbito de la institucionalidad de la integración establecida por los gobiernos del área en las últimas décadas” (Segovia, 2005).

Los grandes grupos de poder económico en Centroamérica se vincularon históricamente a la agricultura, desde donde se extendieron a otras actividades como la industria y comercio, la banca y la construcción. Desde fines de los años setenta, estos grupos trascendieron el ámbito nacional y empezaron a expandir sus operaciones al resto de Centroamérica y en algunos casos a mercados extrarregionales como los Estados Unidos, Europa, América del Sur, Asia, México y el Caribe. Actualmente, los grupos económicos subregionales se caracterizan por haberse diversificado y operan fundamentalmente en los sectores de servicios (incluidos los servicios financieros, de transporte, de alimentos y turísticos), construcción, comercio e industria, a pesar de que algunos tienen fuertes inversiones en agroindustria y en agricultura no tradicional. Además, los grupos económicos tienen alianzas entre ellos en algunas de las áreas donde operan, aunque existe una fuerte competencia en las actividades más lucrativas, como en los proyectos inmobiliarios (centros comerciales, centros de negocios, construcción de viviendas), algunas actividades comerciales y los servicios financieros. Los grupos más poderosos tienen alianzas estratégicas con empresas transnacionales y con grupos económicos extrarregionales⁸.

Es importante destacar que la IED intrarregional es cada vez más relevante. De hecho, en los últimos cinco años, los datos de IED en el exterior muestran que ésta casi se concentra en países de América Latina y el Caribe (ALC), y en especial en la propia subregión, lo que refleja el avance del proceso de integración. Los principales países inversores de la subregión han sido Costa Rica, Guatemala y recientemente Panamá. De igual manera, El Salvador ha hecho en Costa Rica importantes

⁸ Para un listado de los principales grupos económicos centroamericanos con operaciones subregionales e internacionales, véase Segovia (2005), págs. 62-70. Para una descripción de las estrategias empresariales de internacionalización en el contexto centroamericano, véase Aitkenhead (2004).

inversiones relacionadas con la construcción de centros comerciales y hoteles principalmente (Grupo Poma), mientras que Panamá ha iniciado recientemente inversiones en ese país en el sector bancario y de seguros (Banco General, Grupo Mundial Tenedora y Banco Continental). En Honduras también se registró una fuerte inversión salvadoreña en el área comercial y hotelera. Algunas empresas nicaragüenses han realizado importantes inversiones en el sector financiero salvadoreño, relacionadas con la presencia de grupos financieros nicaragüenses que se extendieron a raíz de los problemas internos en el período de la revolución sandinista (Segovia, 2005). Panamá ha recibido inversiones de El Salvador, sobre todo en el área comercial, mientras que las empresas costarricenses han sido especialmente activas en el sector inmobiliario agroalimentario.

Al sector servicios le corresponde un papel crecientemente importante en el estudio de las tendencias subregionales. En materia de turismo, Centroamérica tiene una propuesta de valor como destino turístico, con muchas características comunes y afines. En el ámbito subregional existe una clara oportunidad de consolidar y aprovechar los atractivos comunes y diferenciados de los distintos países. En este sector, la competencia intrarregional puede destruir gran parte del valor de que un país actúe competitivamente frente a otro y, a su vez, se puede crear suficiente valor adicional mediante mecanismos de cooperación, así como compartir recursos en una escala subregional, a fin de desarrollar un nicho de mercado que atraiga turistas cuyos intereses especiales permitan desarrollar una ventaja competitiva sostenible. Al igual que el resto de sectores, en éste también el enfoque inicial tuvo un carácter local. Cada país desarrolló su propia estrategia de posicionamiento, estableció su oferta hotelera, definió sus sitios de atracción turística, e incluso promovió su propia aerolínea nacional.

El caso de las aerolíneas centroamericanas ilustra en parte la evolución del sector. Cuando menos se constituyó una línea aérea en cada uno de los países. Las principales fueron: LACSA, en Costa Rica, LANICA, en Nicaragua, SAHSA, en Honduras, TACA en El Salvador y AVIATECA en Guatemala. El resultado no fue muy positivo. En general, fueron empresas poco competitivas y con problemas financieros recurrentes que requerían inversiones adicionales de socios que frecuentemente eran los propios gobiernos de cada país. A principios de los noventa, estas empresas se consolidaron bajo un mismo nombre, y en 1997, el Grupo TACA presentó su nueva imagen corporativa, con la fusión de las aerolíneas señaladas y una cobertura y liderazgo subregional. El proceso de cambio hacia un enfoque subregional, como en la mayor parte de sectores, provino de la necesidad de lograr la escala suficiente para competir contra la globalización, representada por las principales aerolíneas internacionales. El proceso ha sido complicado y todavía no termina, pero ejemplifica claramente que en determinados sectores la única forma de competir exitosamente, en un mundo de empresas y marcas globalizadas es mediante la constitución y operación de empresas de carácter subregional (Aitkenhead, 2004).

En el sector de hoteles, la expansión subregional también ha sido evidente. El caso más relevante corresponde al Grupo Roble de El Salvador, que tiene presencia en toda Centroamérica mediante la cadena de hoteles Intercontinental. El concepto desarrollado por este grupo empresarial combina la construcción de hoteles y centros comerciales en las principales ciudades. Nuevamente, la experiencia subregional obtenida ha permitido expandir este grupo empresarial hotelero hacia mercados extrarregionales. En el sector de los restaurantes, el enfoque ha sido más local pero se encuentran algunos ejemplos exitosos, incluso desde los años setenta. Se debe señalar el éxito en la evolución de los restaurantes Pollo Campero que nace en 1971 en Guatemala, para luego expandirse con éxito hacia el resto de Centroamérica, México, los Estados Unidos, Europa y Asia. El sector de servicios profesionales también ha iniciado, recientemente, el proceso de expansión subregional. Existen ejemplos en materia de empresas de informática, que se han difundido hacia el resto de Centroamérica. Las agencias de publicidad, por su parte, se han integrado en agrupaciones extrarregionales, pero cada vez más comparten servicios y clientes. Inclusive en el sector de la asesoría legal, de eminente carácter nacional, se puede observar el surgimiento de bufetes que buscan atender la creciente demanda de cobertura subregional que les requieren sus empresas clientes (Aitkenhead, 2004).

El otro actor de la integración empresarial centroamericana son las empresas transnacionales. Este sector impulsó el proceso empresarial de integración económica centroamericana en la etapa inicial, gracias a su impacto dentro del comercio intracentroamericano o su influencia en la formación de ejecutivos y en el desarrollo de una cultura empresarial más moderna. Desde los años sesenta, el proceso

de integración económica centroamericana a partir de la visión de sustitución subregional de importaciones, característica de la época, indujo la presencia creciente de empresas norteamericanas y europeas en la subregión. En términos generales, establecer empresas productoras y comercializadoras en los países centroamericanos, empezando por las industrias de productos de consumo diario, como las de alimentos, bebidas y tabaco, seguida de las empresas farmacéuticas y de las productoras de insumos para la agricultura y la industria, caracterizaron dicho proceso (Aitkenhead, 2004).

En los últimos 15 años las empresas transnacionales han aumentado fuertemente su presencia en la subregión, gracias a las facilidades otorgadas en cada uno de los países a la inversión extranjera, así como a la ampliación de los espacios de acumulación derivada de la privatización y concesión de servicios públicos básicos, sobre todo en los sectores de telecomunicaciones y electricidad. Además de las inversiones en los servicios públicos básicos y en el sector industrial tradicional, algunas empresas transnacionales han invertido en busca de plataformas competitivas de producción y logística que les permita la producción de bienes y servicios, cuyo destino final son los Estados Unidos u otros mercados extrarregionales. Esta segunda generación de IED ha tenido un efecto muy importante para consolidar la visión de apertura externa de las economías centroamericanas, de integrar a las PYME a las cadenas productivas y de eliminar las resistencias finales hacia el avance de la unión económica subregional. Asimismo, ayudó a favorecer un cambio en la actitud empresarial hacia un énfasis mayor en la competitividad y especialización a fin de alcanzar las mejores prácticas internacionales en su sector de actividad económica (Aitkenhead, 2004).

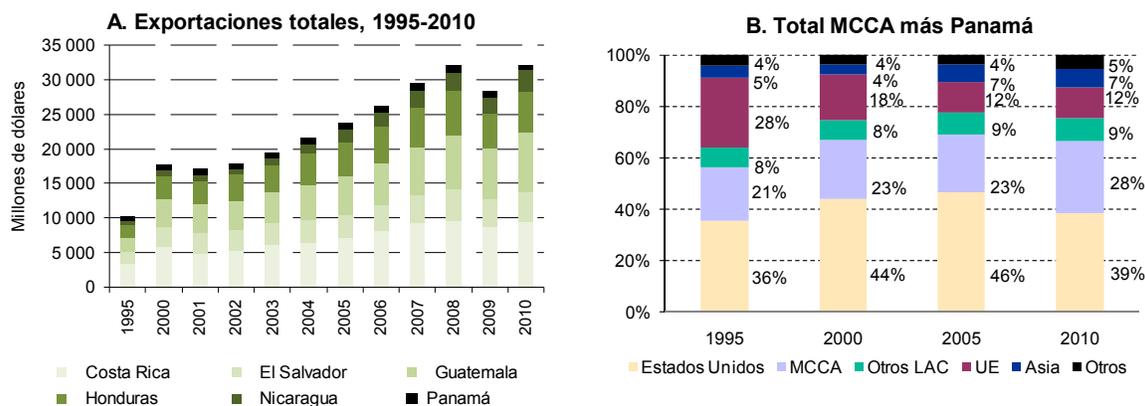
II. Tendencias recientes de los flujos de comercio en bienes, servicios e IED en Centroamérica

A. Evolución de los flujos de comercio intrarregionales

La liberalización comercial y el fortalecimiento de la integración centroamericana han contribuido a incrementar el comercio intra y extrarregional. Por otra parte, como se dijo antes, el cambio en el modelo de desarrollo centroamericano ha tenido un impacto relevante en la estructura económica de los países. El sector exportador experimentó un alto crecimiento, las exportaciones subregionales se diversificaron y todos los países efectuaron cambios internos para promover las exportaciones y las inversiones extranjeras. Entre 1995 y 2010 las exportaciones de bienes de los países del MCCA aumentaron a una tasa promedio anual de 6,3%. Aunque en 2009 se registró una caída de más de 11% debido a la crisis financiera, en 2010 las exportaciones se recuperaron e incluso ya superaron levemente los niveles de 2008 (véase el gráfico 1A).

En el período 2000-2010, en los seis países las exportaciones crecieron en promedio a un ritmo anual de 6,1% (véase el cuadro 2). Los Estados Unidos es el principal mercado de destino, aunque en 2010 su participación disminuyó a menos de 40% del total de las exportaciones del MCCA y Panamá, mientras que el mercado intrarregional se consolidó como el segundo destino, luego de alcanzar 28% del total (véase el gráfico 1B). Como se puede ver en el gráfico 2, el mercado intrarregional es aún más importante para El Salvador y Guatemala, donde supera 35% de las exportaciones totales. La participación del comercio intrarregional para toda la subregión aumentó de 21% a 28% entre 1995 y 2010.

GRÁFICO 1
CENTROAMÉRICA: EXPORTACIONES TOTALES Y POR DESTINO, 1995-2010



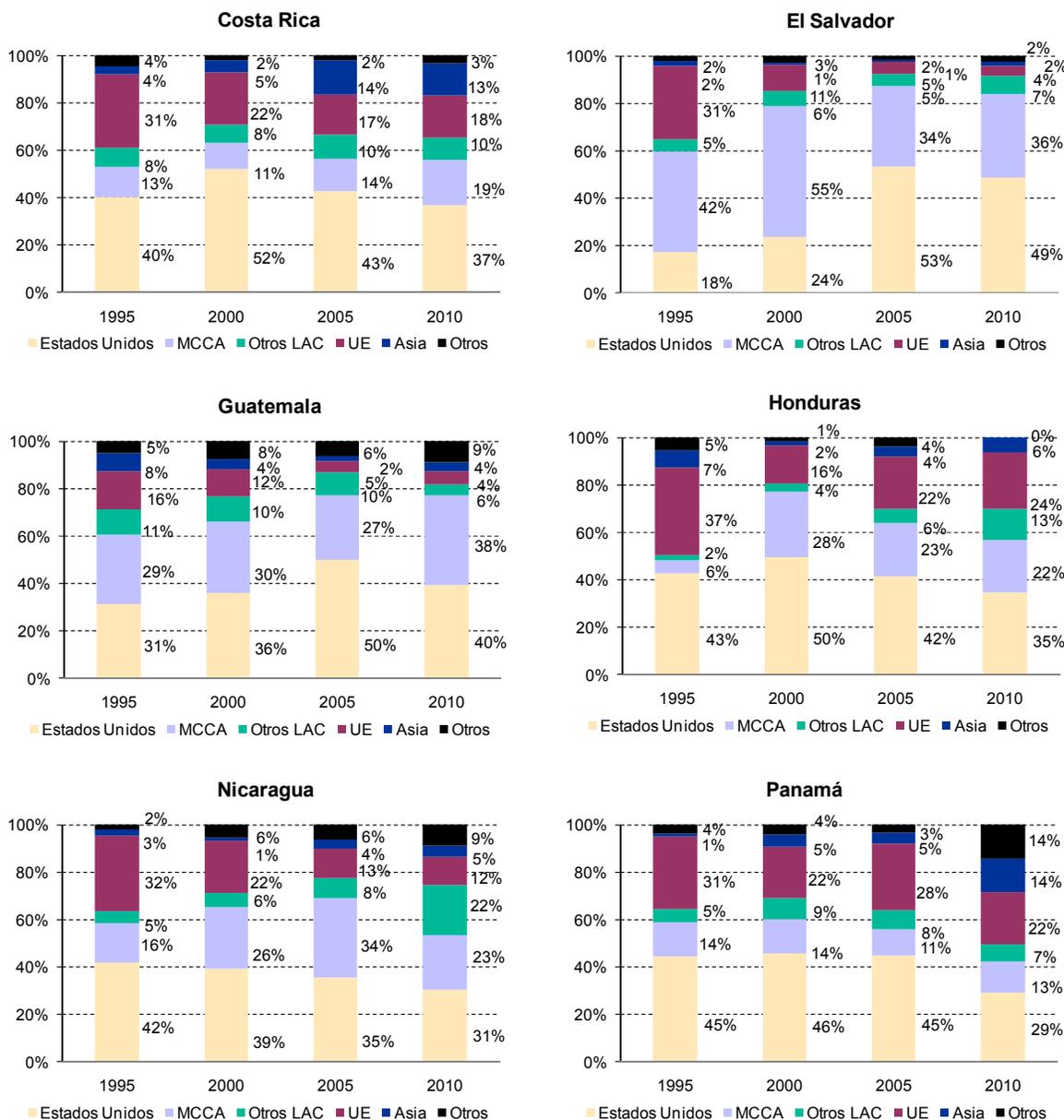
Fuente: CEPAL (2010) e información oficial de los países.

CUADRO 2
CENTROAMÉRICA: EXPORTACIONES TOTALES, 1995-2010
(En millones de dólares)

País y región	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Tasas de crecimiento (2000-2010)
TOTAL	10 181	17 741	17 052	17 932	19 457	21 608	23 671	26 275	29 568	32 151	28 336	32 091	6,1
MCCA	9 604	16 962	16 243	17 173	18 652	20 717	22 708	25 253	28 441	31 007	27 515	31 366	6,3
Costa Rica	3 482	5 813	4 923	5 270	6 163	6 370	7 099	8 102	9 299	9 554	8 847	9 371	4,9
El Salvador	1 651	2 963	2 892	3 020	3 153	3 339	3 447	3 759	4 039	4 611	3 861	4 472	4,2
Guatemala	2 158	3 961	4 111	4 224	4 526	5 105	5 460	6 082	6 983	7 847	7 330	8 653	8,1
Honduras	1 769	3 343	3 423	3 745	3 754	4 534	5 048	5 277	5 784	6 458	5 090	5 742	5,6
Nicaragua	545	881	895	914	1 056	1 369	1 654	2 034	2 336	2 538	2 387	3 128	13,5
Panamá	577	779	809	760	805	891	963	1 022	1 127	1 144	821	725	-0,7

Fuente: CEPAL (2010) e información oficial de los países.

GRÁFICO 2
CENTROAMÉRICA: EXPORTACIONES POR PAÍS Y DESTINO, 1995-2010
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL (2010) e información oficial de los países.

A pesar de la alta concentración del comercio centroamericano con los Estados Unidos, la diversificación de las exportaciones ha permitido recomponer su estructura, de productos agropecuarios a productos manufacturados, especialmente maquila de confección (CEPAL, 2009b).

Como se puede apreciar en el cuadro 3, en el que se presentan los principales cinco productos exportados hacia el mundo para cada país en 1990 y 2009, en 1990 todos los principales productos de exportación de Costa Rica, Nicaragua y Panamá pertenecían a la categoría agropecuaria, mientras que en Honduras y Guatemala sólo uno de los primeros cinco no pertenecía a esta categoría. Además, los primeros cinco productos exportados representaban en 1990 entre 54% (en el caso de Costa Rica) y 77% (en el caso de Honduras) de las exportaciones. Sin embargo, en 2009, salvo Panamá, este porcentaje había bajado en todos los países, hasta representar entre 38% (para Costa Rica y Guatemala) y 54% (para Nicaragua y

Honduras), testimonio de una mayor diversificación exportadora. En 2009 la estructura de los productos de exportación ha cambiado por completo y la mayoría de los principales productos exportados pertenece a las manufacturas, salvo Nicaragua y Panamá, donde el rubro agropecuario sigue predominando.

CUADRO 3
CENTROAMÉRICA: LOS CINCO PRODUCTOS PRINCIPALES QUE SE EXPORTAN
HACIA EL MUNDO, 1990 Y 2009

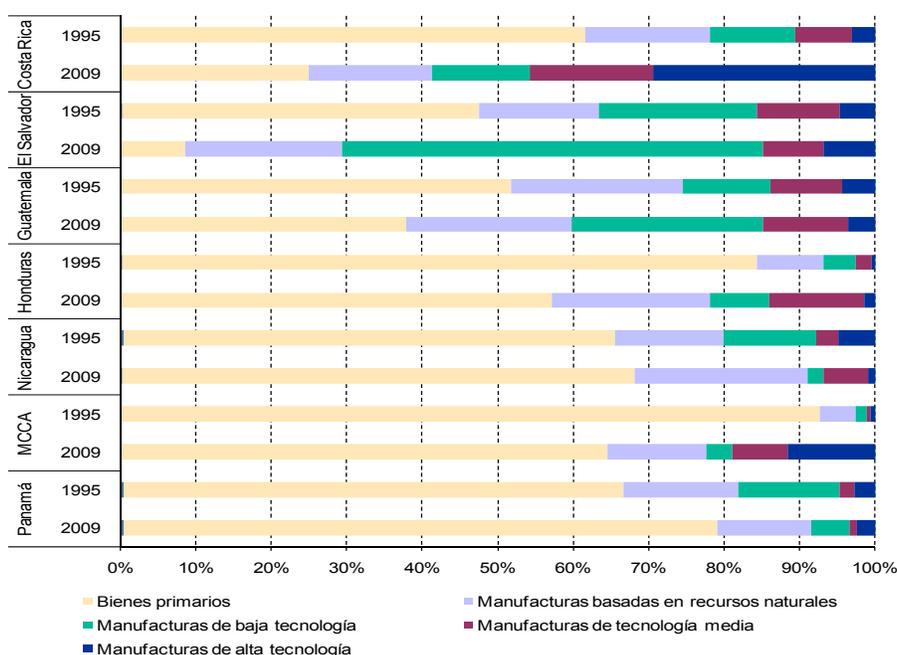
(En porcentajes)

País	Principales cinco productos exportados, 1990	%	TOP 5	Principales cinco productos exportados, 2009	%	TOP 5
Costa Rica	Frutas y nueces	25,6	53,4	Frutas y nueces	11,4	37,9
	Café, té, cacao y preparados	16,9		Partes y accesorios para máquinas de oficina	9,8	
	Productos vegetales en bruto	4,7		Válvulas y tubos termiónicos	7,7	
	Carne de ganado, fresca o congelada	3,4		Instrumentos y aparatos de medicina, cirugía	5,9	
	Pescado, fresco o congelado	2,8		Productos medicinales y farmacéuticas	3,0	
El Salvador	Café, té, cacao y preparados	44,0	60,4	Accesorios de vestir de tela	22,1	45,0
	Papeles y cartones recortados	4,3		Prendas de vestir de tejidos de punto o ganchillo	8,7	
	Hilados de fibra textil	4,2		Maquinaria y equipos generadores de fuerza	6,1	
	Azúcares, melaza y miel	4,1		Papeles y cartones recortados	4,5	
	Productos medicinales y farmacéuticas	3,8		Artículos de materiales plásticos	3,7	
Guatemala	Café, té, cacao y preparados	27,8	54,6	Frutas y nueces	8,8	37,9
	Azúcares melaza y miel	11,2		Prendas de vestir de tejidos de punto o ganchillo	8,3	
	Frutas y nueces	7,6		Café, té, cacao y preparados	8,2	
	Productos medicinales y farmacéuticas	4,6		Azúcares, melaza y miel	8,0	
	Legumbres frescas, refrigeradas, congeladas	3,3		Minerales de metales preciosos y concentrados	4,7	
Honduras	Frutas y nueces	36,7	76,7	Café, té, cacao y preparados	19,6	53,8
	Café, té, cacao y preparados	26,2		Impresos	14,1	
	Crustáceos, moluscos e invertebrados acuáticos	5,8		Frutas y nueces	9,6	
	Carne de ganado, fresca o congelada	4,5		Oro no monetario	5,5	
	Zinc	3,5		Otros aceites vegetales	5,0	
Nicaragua	Café, té, cacao y preparados	23,7	74,8	Café, té, cacao y preparados	18,7	54,3
	Carne de ganado, fresca o congelada	20,0		Carne de ganado, fresca o congelada	17,0	
	Azúcares, melaza y miel	11,8		Oro no monetario	6,7	
	Algodón	11,1		Crustáceos, moluscos e invertebrados acuáticos	6,2	
	Frutas y nueces	8,2		Legumbres frescas, refrigeradas, congeladas	5,6	
Panamá	Frutas y nueces	27,2	60,1	Pescado, fresco o congelado	37,8	74,4
	Crustáceos, moluscos e invertebrados acuáticos	14,7		Frutas y nueces	24,9	
	Azúcares, melaza y miel	10,8		Crustáceos, moluscos e invertebrados acuáticos	5,8	
	Café, té, cacao y preparados	4,1		Oro no monetario	3,5	
	Pescado, fresco o congelado	3,3		Carne de ganado, fresca o congelada	2,4	

Fuente: UN COMTRADE.

El cambio de estructura puede también apreciarse en el gráfico 3, en la que se presentan las exportaciones de los seis países analizados según la clasificación Lall de Intensidad Tecnológica para 1995 y 2009. Para el conjunto del MCCA, la participación de las exportaciones de bienes primarios en el total disminuyó desde alrededor de 60% en 1995 hasta poco más de 30% en 2009, mientras que debido al incremento en productos manufacturados de baja o media tecnología, la mayoría cubrió el saldo. En la agrupación se destaca el caso de Costa Rica, donde las manufacturas de tecnología alta llegaron a representar más de 30% en 2009. Panamá representa la excepción a esta tendencia, ya que sus exportaciones de bienes primarios incluso aumentaron hasta alcanzar casi 80% en 2009. Así, Panamá se constituye en un caso muy especial porque la mayoría de sus exportaciones se concentran en el sector servicios.

GRÁFICO 3
CENTROAMÉRICA: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES SEGÚN INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 1995 Y 2009
(En porcentajes)



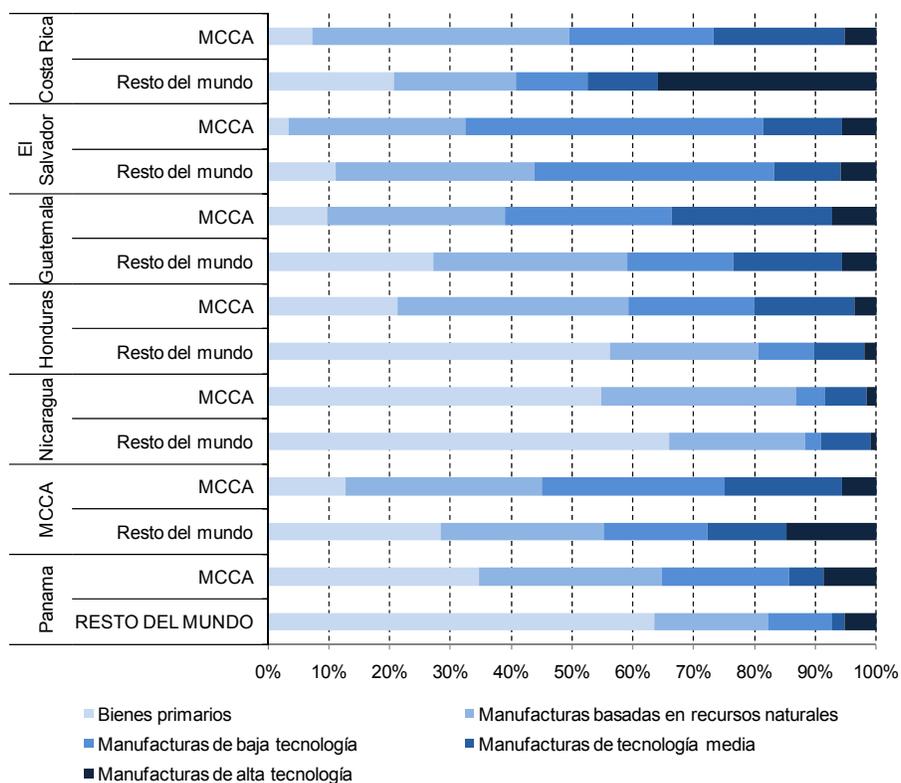
Fuente: UN COMTRADE.

Contrariamente a lo que sucede con los Estados Unidos, el comercio centroamericano con la UE es débil y ha perdido fuertemente peso en los últimos años, al pasar de 28% en 1995 a sólo 12% en 2009. Dicho comercio está altamente concentrado y se trata sobre todo de productos primarios: café, banano y fruta fresca. Si bien la contribución de estos tres productos al total de exportaciones a Europa ha disminuido, todavía es muy alta.

El comercio intracentroamericano se diferencia sustancialmente del comercio con los Estados Unidos y con la Unión Europea, pues se concentra en bienes agroindustriales y manufacturas de mayor valor agregado, además de ser más diversificado. En el cuadro 4 se presentan los principales cinco productos exportados hacia el propio MCCA para cada país en 1990 y 2009. Si se compara esta información con la presentada en el cuadro 3 se puede notar cómo los cinco productos principales de exportación intracentroamericana concentran un porcentaje del comercio intrarregional menor que la existente en las exportaciones hacia el mundo en todos los países, con la única excepción de Nicaragua en 2009. Además, entre los productos principales, los productos con mayor valor agregado (como preparados de cereales y harina y productos y preparados comestibles) reemplazan bienes primarios (salvo Nicaragua y Panamá), y muchas manufacturas son productos dinámicos, como los medicinales y

las farmacéuticas, materiales plásticos, artículos de transporte, jabones y preparados para limpiar. La estructura del comercio intrarregional comparada con la del comercio con el resto del mundo se presenta para 2009 en el gráfico 4, en la que se puede apreciar la mayor participación de las manufacturas en las exportaciones a la propia subregión, aunque los productos agropecuarios aumentaron ligeramente su participación en el mercado subregional en las últimas dos décadas. Estas características del comercio centroamericano revelan su importancia para el proceso de desarrollo de estos países.

GRÁFICO 4
CENTROAMÉRICA: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES SEGÚN INTENSIDAD TECNOLÓGICA Y DESTINO, 2009
(En porcentajes)



Fuente: UN COMTRADE.

De hecho, en los últimos años el comercio centroamericano ha presentado un gran dinamismo. En el cuadro 5 se comparan los cinco productos con la mayor tasa de crecimiento acumulada promedio anual para las décadas 1990-1999 y 2000-2009 para cada país analizado, en el que se destaca la participación combinada de estos productos en el total de las exportaciones del último año de cada década (1999 y 2009). En el cuadro se evidencia cómo para todos los países (salvo Nicaragua), los cinco productos con mayor crecimiento de la década representaron en 2009 una porcentaje mucho mayor del total de las exportaciones comparados con los de mayor crecimiento en la década anterior, lo que es testimonio del dinamismo y cambio de estructura hacia productos no tradicionales para estos países.

CUADRO 4
CENTROAMÉRICA: PRINCIPALES CINCO PRODUCTOS EXPORTADOS HACIA EL MCCA, 1990 Y 2009
(En porcentajes)

País	Principales cinco productos exportados, 1990	%	TOP 5	Principales cinco productos exportados, 2009	%	TOP 5
Costa Rica	Productos medicinales y farmacéuticos	9,3	32,8	Productos y preparados comestibles	16,2	36,2
	Neumáticos, cámaras de aire, etc.	7,7		Papeles y cartones recortados	6,6	
	Productos y preparados comestibles	6,3		Preparados de cereales y de harina	4,6	
	Artículos de vidrio	5,5		Productos medicinales y farmacéuticos	4,5	
	Máquinas y aparatos eléctricos	4,1		Artículos de materiales plásticos	4,3	
El Salvador	Papeles y cartones recortados	11,3	36,9	Papeles y cartones recortados	10,1	33,2
	Productos medicinales y farmacéuticos	8,1		Artículos de materiales plásticos	8,3	
	Aluminio	7,4		Preparados de cereales y de harina	5,7	
	Jabón y preparados para limpiar y pulir	5,3		Productos medicinales y farmacéuticos	4,9	
	Hilados de fibra textil	4,9		Prendas de vestir de tejidos de punto	4,3	
Guatemala	Productos medicinales y farmacéuticos	12,0	31,4	Preparados de cereales y de harina	5,5	24,0
	Productos y preparados comestibles	7,2		Productos medicinales y farmacéuticos	5,2	
	Productos de perfumería, cosméticos etc.	4,6		Productos de perfumería, cosméticos etc.	4,8	
	Legumbres frescas, refrigeradas, congeladas	3,9		Jabón y preparados para limpiar y pulir	4,8	
	Neumáticos, cámaras de aire, etc.	3,7		Tejidos de punto o ganchillo	3,7	
Honduras	Jabón y preparados para limpiar y pulir	11,4	36,2	Otros aceites vegetales	12,2	42,4
	Almidones, insulina y gluten de trigo	7,6		Gases naturales	10,1	
	Frutas y nueces	6,7		Jabón y preparados para limpiar y pulir	9,4	
	Otros aceites vegetales	5,5		Artículos de materiales plásticos	5,8	
	Cacao	4,9		Preparados de cereales y de harina	4,9	
Nicaragua	Productos laminados planos de río o acero	10,6	43,1	Carne de ganado, fresca o congelada	15,9	57,1
	Pienso para animales	8,9		Queso y cuajada	15,3	
	Elementos químicos inorgánicos	8,1		Legumbres frescas, refrigeradas, congeladas	12,1	
	Carne de ganado, fresca o congelada	7,9		Leche, crema y productos lácteos	8,3	
	Algodón	7,7		Café y sucedáneos	5,6	
Panamá	Productos y preparados comestibles	10,9	41,8	Papeles y cartones recortados	11,6	45,2
	Leche, crema y productos lácteos	10,3		Pescado, fresco o congelado	9,9	
	Productos medicinales y farmacéuticos	8,2		Productos medicinales y farmacéuticos	9,2	
	Papeles y cartones recortados	7,7		Recipientes de metal para almacenamiento o transporte	8,1	
	Cuero	4,7		Leche, crema y productos lácteos	6,4	

Fuente: UN COMTRADE.

CUADRO 5
CENTROAMÉRICA: PRIMEROS CINCO PRODUCTOS POR TASA DE CRECIMIENTO ACUMULADA ANUAL, 1990-1999 Y 2000-2009
(En porcentajes)

País	Cinco productos con mayor crecimiento, 1990-1999	%	TOP 5	Cinco productos con mayor crecimiento, 2000-2009	%	TOP 5
Costa Rica	Válvulas y tubos termiónicos	131,0	12,7	Válvulas y tubos termiónicos	33,3	18,7
	Aparatos de uso doméstico, eléctricos y no el.	120,3		Instrumentos y aparatos de medicina, cirugía	12,3	
	Accesorios de vestir de tela	43,7		Neumáticos, cámaras de aire, etc.	12,0	
	Trajés, camisas, etc. de tejidos de punto o ganchillo	27,7		Productos y preparados comestibles	8,4	
	Productos y preparados comestibles	26,7		Papeles y cartones recortados	7,5	
El Salvador	Bebidas no alcohólicas	92,1	13,5	Oro no monetario	120,3	35,9
	Accesorios de vestir de tela	65,6		Pescados, crustáceos, moluscos	111,4	
	Productos laminados planos, de hierro o acero	55,7		Accesorios de vestir de tela	42,8	
	Preparados de cereales y de harina	38,7		Prendas de vestir de tejidos de punto o ganchillo	39,5	
	Aceites de petróleo y minerales bituminosos	27,1		Trajés, camisas, etc. de tejidos de punto o ganchillo	35,5	
Guatemala	Papeles y cartones recortados	26,8	8,9	Minerales de metales preciosos y concentrados	217,7	19,4
	Artículos de vidrio	23,1		Prendas de vestir de tejidos de punto o ganchillo	58,8	
	Jabón y preparados para limpiar y pulir	21,5		Tejidos de punto o ganchillo	55,5	
	Insecticidas, raticidas, desinfectantes	21,0		Abrigos	41,7	
	Productos laminados planos, de hierro o acero	21,0		Accesorios de vestir de tela	41,1	
Honduras	Productos y preparados comestibles	57,5	10,9	Oro no monetario	647,3	26,3
	Artículos de alambre y enrejados para cercas	49,4		Minerales de metales comunes y sus concentrados	182,3	
	Otros aceites vegetales	40,1		Impresos	115,3	
	Jabón y preparados para limpiar y pulir	34,6		Partes, piezas y accesorios automotores	79,2	
	Accesorios de vestir de tela	31,9		Equipo para distribución de electricidad	52,4	
Nicaragua	Artefactos y accesorios sanitarios	82,9	23,7	Bebidas no alcohólicas	89,7	14,9
	Corcho y madera	67,6		Bebidas alcohólicas	36,7	
	Legumbres frescas, refrigeradas, congeladas	50,9		Leche, crema y productos lácteos	35,5	
	Pescado, fresco o congelado	38,8		Alcoholes, fenoles y sus derivados	35,1	
	Crustáceos, moluscos e invertebrados acuáticos	25,6		Legumbres frescas, refrigeradas, congeladas	26,8	
Panamá	Aceites de petróleo y minerales bituminosos	71,8	25,8	Oro no monetario	65,9	46,6
	Pescado seco, salado y ahumado	36,8		Desperdicios y desechos ferrosos; lingotes refundidos	30,3	
	Tabaco manufacturado	34,3		Pescado, fresco o congelado	5,6	
	Pescado, fresco o congelado	25,4		Bebidas alcohólicas	5,3	
	Animales vivos, para comida	22,7		Pienso para animales	3,3	

Fuente: UN COMTRADE.

En lo que concierne a los otros destinos, el mercado de América Latina y el Caribe se ha mantenido bastante estable, con una participación cercana a 9% del total de las exportaciones. Se destaca el caso de Nicaragua, para el que en 2009 ALC en su conjunto representó un destino muy relevante (22% del total), debido al fuerte incremento de exportaciones hacia la República Bolivariana de Venezuela (véase de nuevo el gráfico 2E). El mercado de ALC se caracteriza por ser el *eslabón perdido* de la integración, dada la escasez de esquemas y tratados de libre comercio entre Centroamérica y Sudamérica, lo que podría ser mucho más aprovechado por los países centroamericanos⁹. Por último, no se han beneficiado de los mercados asiáticos, salvo Costa Rica, para el que Asia —especialmente China— ya es un destino relevante para sus exportaciones, en el que concentra 13% del total (gráfico 2A).

B. El crecimiento del comercio de servicios: de la maquila a los servicios

Una característica de la economía centroamericana actual es la creciente importancia del sector servicios, cuyo aumento es más acelerado que el del sector de bienes y con articulaciones a diversas cadenas mundiales de producción. El alza de las inversiones revela su dinamismo y su contribución cada vez mayor a la expansión de Centroamérica. El transporte, el sector financiero, las telecomunicaciones, la energía eléctrica, los centros de llamadas y negocios, los servicios profesionales, el turismo y el comercio, se destacan como una parte neurálgica del nuevo modelo de crecimiento de la subregión.

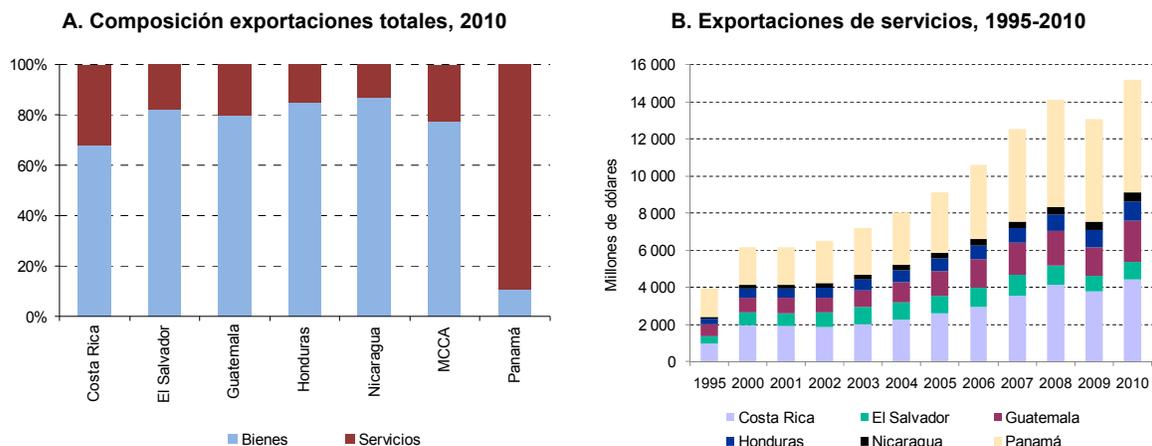
A nivel mundial, en las últimas dos décadas el comercio de servicios se elevó a tasas superiores a las del comercio de bienes y de producto mundiales, de manera que la participación de las exportaciones mundiales de servicios ha ido en aumento. El dinamismo de las exportaciones del sector servicios ha sido superior al de las exportaciones de mercancías, sobre todo entre 2000 y 2005, lo que coincidió con el período de expansión e innovación de las tecnologías de información en el mundo, así como la fragmentación de la producción y de las actividades de servicios.

El peso de América Latina en su conjunto no sólo es muy limitado en el total de exportaciones de servicios en el plano mundial, sino que además sus exportaciones han tendido a contraer su participación. En 2010, las exportaciones de servicios sólo representaban 16% del total de exportaciones de bienes y servicios, en comparación con un promedio mundial superior a 19%¹⁰. Sin embargo, el panorama latinoamericano es bastante heterogéneo y dentro del conjunto destaca la importancia de las exportaciones de servicios de Centroamérica y el Caribe. Como se puede apreciar en el gráfico 5A, en 2010 las exportaciones de servicios del MCCA representaron más de 22% de su cuenta total de bienes y servicios, con un rango que va desde 13% de Nicaragua hasta 32% de Costa Rica. Como ya se indicó anteriormente, Panamá representa un caso especial al concentrar casi el 90% del total de sus exportaciones en la cuenta de servicios. Como se aprecia en el gráfico 5B, después de una caída en 2009, las exportaciones de servicios en los seis países tuvieron una expansión de 16% en 2010, para alcanzar su máximo histórico en 15.195 millontes de dólares. El crecimiento en 2010 fue aún mayor en el MCCA, al superar el 20%. En todos los países de Centroamérica, salvo El Salvador, entre 2000 y 2010 el aumento de las exportaciones de servicios superó a la de bienes (véase el cuadro 6), lo que contrasta con el desempeño de Sudamérica, en donde las exportaciones de bienes, especialmente las materias primas, impulsaron la expansión de las exportaciones en el mismo período. Costa Rica destaca de manera específica, ya que la participación de las exportaciones de servicios con respecto al total de sus exportaciones se elevó de 22% a 32% entre 1995 y 2010.

⁹ Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá actualmente negocian un acuerdo de libre comercio con el Perú.

¹⁰ El análisis de las cifras relativas al comercio internacional de servicios debe ser muy cuidadoso y tiene que tomar en cuenta las limitaciones de la estadística sobre el comercio de servicios.

GRÁFICO 5
CENTROAMÉRICA: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES DE BIENES Y SERVICIOS, 2010, Y TOTAL DE EXPORTACIONES DE SERVICIOS, 1995-2009



Fuente: CEPAL (2010), Banco Mundial, WDI e información oficial de los países.

CUADRO 6
CENTROAMÉRICA: EXPORTACIONES DE SERVICIOS, 1995-2010
(En millones de dólares)

País y región	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (*)	Tasas de crecimiento (2000-2010)
TOTAL	3 930	6 151	6 146	6 505	7 207	8 018	9 114	10 594	12 525	14 123	13 087	15 195	9,5
MCCA	2 411	4 157	4 153	4 227	4 668	5 224	5 883	6 594	7 567	8 335	7 568	9 103	8,2
Costa Rica	969	1 952	1 926	1 868	2 021	2 242	2 621	2 972	3 552	4 146	3 812	4 418	8,5
El Salvador	389	698	704	783	949	951	946	1 015	1 130	1 041	835	976	3,4
Guatemala	666	778	796	808	849	1 100	1 308	1 519	1 731	1 873	1 513	2 216	11,0
Honduras	270	507	505	542	591	645	700	745	781	877	938	1 022	7,3
Nicaragua	117	221	223	226	258	286	309	344	373	399	470	471	7,8
Panamá	1 519	1 994	1 993	2 278	2 540	2 794	3 231	4 000	4 958	5 788	5 519	6 092	11,8

* Cifras preliminares.

Fuente: CEPAL (2010) e información oficial de los países.

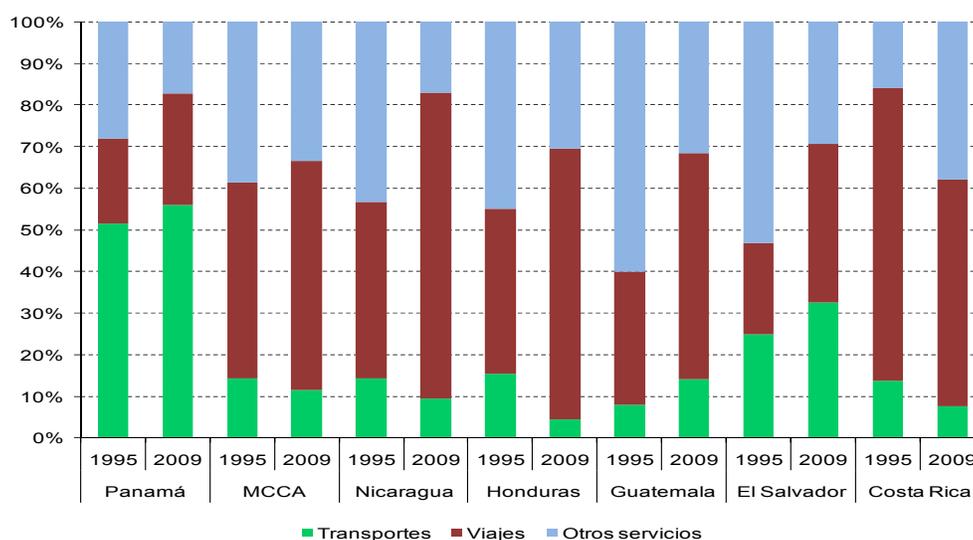
Si bien en el período reciente el comercio internacional de servicios presenta un dinamismo superior al del comercio de mercancías, existen servicios más dinámicos que otros. Como se observa en el gráfico 6, el análisis del comercio de servicios revela que en Centroamérica existe una creciente relevancia de los servicios de viaje, asociados a turismo principalmente, con 47% y 55% de las exportaciones de servicios del MCCA en 1995 y 2009, respectivamente, y un crecimiento desde 20% hasta 27% en el caso de Panamá. Por otra parte, la proporción de las exportaciones del subsector “otros servicios”, que presenta el mayor dinamismo en el comercio mundial, ha disminuido de 39% a 33% entre 1995 y 2009. En este rubro se encuentran los servicios de educación, financieros, seguros, telecomunicaciones, negocios, profesionales y técnicos, entre otros. En éste también se destaca el desempeño de Costa Rica, país en el que aumentó de 16% en 1995 a 38% en 2009. Costa Rica ha desarrollado un sistema de zonas francas aprovechado por

distintas empresas multinacionales a partir del *offshore* de los servicios. En un estudio reciente de la CEPAL (Martínez, Padilla, y Schatan 2008), se indica que los servicios son el principal empleador de las zonas francas de Costa Rica y que sus salarios promedio superan a los de otros empleos en esas zonas, lo que demuestra el potencial exportador y de empleo que tiene este sector.

Aun cuando la amplitud y el potencial exportador de los servicios es muy grande, actualmente las exportaciones de servicios con mayor crecimiento están vinculadas a la desincorporación de algunas actividades de las empresas multinacionales: los servicios empresariales. Dichos servicios deslocalizados por las empresas han evolucionado desde actividades rutinarias hasta procesos especializados que requieren de capacidades particulares, muchas veces transferidas directamente por el comprador. Así como la producción de manufacturas se ha globalizado y sus diversos procesos productivos se han segmentado, el sector servicios percibe, desde fines de los noventa, un proceso de globalización y segmentación productiva muy similar.

Lo anterior se ha traducido en una creciente IED en Centroamérica relacionada con el sector servicios, que se deriva en un terreno prometedor para diversificar las exportaciones y crear empleos potencialmente bien remunerados para los países en desarrollo. Si bien mediante la IED los países centroamericanos pueden insertarse rápidamente en el comercio internacional de servicios empresariales, como sucede con la maquila industrial, el gran reto es consolidar una base nacional de servicios empresariales proveedores para el mercado internacional. La importancia de transitar hacia la prestación de servicios empresariales por medio de empresas locales radica en consolidar relaciones de interdependencia más estables y de largo plazo. Éste ha sido el camino transitado por firmas de países como la India o Irlanda, por lo que no es extraño observar que algunas firmas de esos países sean contratadas para realizar auditorías, diseñar e interpretar resultados médicos, lo que les coloca en un nivel de especialización alto en el comercio mundial de servicios.

GRÁFICO 6
CENTROAMÉRICA: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE SERVICIOS
SEGÚN RUBROS PRINCIPALES, 1995 Y 2009
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL (2010).

Por una parte, la industria exportadora de servicios necesita de menores inversiones de capital físico y, por otra, su principal determinante de productividad es el capital humano especializado y la disponibilidad de servicios locales relacionados con tecnologías de la información y la comunicación. Debido a la especialización y a la capacitación de la mano de obra, las exportaciones de servicios generan mayor valor agregado que la industria ensambladora de manufacturas. Los servicios

empresariales a distancia transmiten conocimientos tecnológicos y administrativos de las empresas compradoras a las proveedoras de los servicios. Ésta es la importancia de crear empresas nacionales capaces de proveer servicios empresariales con estándares internacionales. Todo esto redundará en un aumento en la eficiencia de los servicios a nivel nacional y, por lo tanto, en la competitividad en general.

Las estrategias para fomentar la exportación de servicios nacionales difieren mucho del transitado para promover la exportación de bienes. Se necesita un nuevo esquema de estímulos para desarrollar plenamente el sector exportador de servicios, especialmente los empresariales. En la industria maquiladora de exportación, el esfuerzo de la política pública para atraer IED a ese sector se basó en incentivos fiscales y en acuerdos comerciales que aseguraron el ingreso al mercado de exportación de estos bienes con preferencias arancelarias. Como en el sector de exportación de servicios estos instrumentos no desempeñan un papel decisivo, resulta primordial crear políticas complementarias como la educativa, con un enfoque de apoyo a la capacitación de la mano de obra y generar un número mucho mayor de ingenieros y otros profesionales; fortalecer la infraestructura energética y de telecomunicaciones que se encuentre en la frontera de la técnica y que provea las comunicaciones más rápidas y de la mejor calidad posible; desarrollar programas específicos de apoyo técnico y financiero para establecer oficinas o centros en el extranjero; facilitar el traslado de personas requeridas para apoyar la operación de las empresas de servicios (técnicos, gerentes, capacitadores, profesionales, entre otras); acreditar de manera recíproca las profesiones entre los países. En todos estos campos, un enfoque conjunto y coordinado en materia de políticas, con un fortalecimiento de la política fiscal para poder financiar estas actividades, será clave para que los países centroamericanos puedan aprovechar sus ventajas comparativas y transformarse en un actor clave en el mercado mundial de los servicios.

C. La inversión intrarregional en bienes y servicios

En Centroamérica la IED ha aumentado considerablemente en los últimos 15 años, de la mano del modelo de inserción internacional y del regionalismo abierto. Este modelo atrajo tanto inversión extrarregional, enfocada a las exportaciones y servicios locales, como inversión intrarregional. Con miras a fomentar la IED, los países centroamericanos han creado regímenes especiales para atraer inversiones, especialmente las relacionadas con las exportaciones (regímenes impositivos especiales para reexportación y diversos servicios públicos), y muchos ya poseen regímenes especiales para fomentar inversiones en sectores como el turismo, la reforestación y la industria. Además, dichos países también han firmado acuerdos internacionales recíprocos sobre IED para así proteger mejor los activos de los inversionistas y transparentar sus relaciones con las autoridades locales.

Si bien en todos los países centroamericanos la IED ha crecido considerablemente en la última década, Costa Rica y Panamá encabezan la lista (véase el cuadro 7). Por otra parte, la IED de El Salvador experimentó una fuerte contracción después de 2007, mientras que las de Guatemala y Honduras mantuvieron sus altos niveles con un proceso de transformación de la industria hacia un mayor grado de integración. La IED ha favorecido fuertemente a Nicaragua, ya que prácticamente se triplicó de 2006 a 2008. Ello se explica no sólo por el bajo costo de la mano de obra, sino también por la firma del DR-CAFTA, en el que Nicaragua obtuvo un trato de arancel preferencial (denominado TPC, *Tariff Preference Level*) para insumos provenientes de cualquier parte del mundo por 100 millones de m² equivalentes, con acceso libre al mercado de los Estados Unidos para los productos finales en los primeros cinco años de vigencia del tratado (CEPAL, 2009b).

En Costa Rica, y en menor medida en El Salvador y Guatemala, se ha modificado la estructura de exportaciones extrarregionales, al establecer empresas en el área de servicios (centros de llamadas y servicios de *back office*), así como en el área de productos de la industria electrónica y de implementos médicos. Estas últimas están más relacionadas con la disponibilidad de recursos humanos más calificados, mayor dominio del idioma inglés y un mayor desarrollo institucional y de infraestructura. El crecimiento de las inversiones de servicios empresariales y de empresas electrónicas, así como de dispositivos médicos, es una tendencia importante que presiona a los países para que aumenten y mejoren su oferta de mano de obra calificada, así como de servicios relacionados (electricidad, Internet, entre otros) de calidad mundial.

La mayoría de la IED proviene de los Estados Unidos, situación que está estrechamente ligada con las inversiones en el sector de la maquila textil, y en el caso de Costa Rica, con las inversiones de la transnacional INTEL, así como otras empresas estadounidenses en el sector de dispositivos médicos y servicios. Resalta, además, que la mayoría de las inversiones extranjeras se dirigen al sector manufacturero y a los servicios turísticos. Salvo Honduras y Nicaragua, los países han avanzado en la modificación de sus esquemas de incentivos para atraer IED y las exportaciones, al hacerlos compatibles con el Acuerdo sobre Subsidios y Derechos Compensatorios de la OMC y con los compromisos adquiridos en el TLC con los Estados Unidos. Estas modificaciones deberán realizarse antes de diciembre de 2015 (CEPAL, 2011a).

CUADRO 7
CENTROAMÉRICA: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, 1999-2010
(En millones de dólares)

País	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Centroamérica	2 429,0	2 083,6	2 159,3	1 912,4	2 354,8	3 098,3	3 683,4	5 755,5	7 235,2	7 592,8	5 057,2	5 847,3
Costa Rica	619,5	408,6	460,4	659,4	575,1	617,3	861,0	1 469,0	1 896,0	2 021,0	1 322,6	1 412,0
El Salvador	215,9	173,4	279,0	470,2	141,7	376,3	511,2	241,1	1 508,4	784,2	430,6	89,0
Guatemala	154,6	229,6	498,5	205,3	263,3	296,0	508,2	591,6	745,1	753,8	574,0	678,3
Honduras	237,3	381,7	304,2	275,2	402,8	546,7	599,8	669,1	927,5	1 006,0	523,0	797,5
Nicaragua	337,3	266,5	150,1	203,8	201,2	249,8	241,1	286,8	381,7	626,1	434,2	508,0
Panamá	864,4	623,9	467,1	98,6	770,8	1 012,3	962,1	2 497,9	1 776,5	2 401,7	1 772,8	2 362,5

Fuente: CEPAL (2011a).

III. La inversión en integración: los beneficios de una integración subregional más profunda

A. La inversión en integración: los rendimientos de la complementariedad entre *hardware* y *software*

En un nuevo contexto global, en el que las fuentes más dinámicas de la demanda agregada se han trasladado hacia el mundo en desarrollo, el valor de la integración es cada vez mayor. En este contexto de falta de dinamismo de los principales mercados de destino y de creciente competencia de terceros países, resulta fundamental no sólo incrementar la productividad, sino también asegurar acceso a mercados domésticos amplios, que en el caso centroamericano podría lograrse con una integración más eficiente y fluida de los mercados subregionales de bienes y servicios. Centroamérica sigue operando muy por debajo de su potencial de integración a largo plazo. Por medio de un Modelo de Gravedad, Gordillo, Stokenberga y Schwartz (2010) cuantifican el impacto de la pobre conectividad y fricciones fronterizas en el comercio intrarregional, así como el comercio con los socios externos, como los Estados Unidos y la UE. Con este modelo se permite estimar cuál sería el potencial intrarregional y los niveles de comercio exterior si Centroamérica redujera fricciones fronterizas y el tiempo de viaje entre países y, por lo tanto, pudiera beneficiarse de la adyacencia de cada país y de la atracción gravitatoria de las economías de la subregión. Los autores concluyen que habría una posible duplicación de las exportaciones intrarregionales si Centroamérica pudiera alcanzar una verdadera integración.

En el futuro, las políticas de integración pueden generar más comercio, crecimiento y bienestar, siempre que los gobiernos se comprometan a implementar políticas y reformas normativas, junto con inversiones coordinadas a nivel subregional. Como los aranceles y otras barreras formales al comercio siguen disminuyendo, los costos de transporte y logística se han convertido, en muchos casos, en el factor de mayor costo en el precio final de las mercancías. Asimismo, la eficiente infraestructura de transporte, carga y servicios de logística y la conectividad intermodal y transfronteriza —lo que podría ser denominado como los componentes físicos del comercio— se han convertido en catalizadores cada vez más importantes para el desarrollo y la integración subregional. Como lo demuestra la experiencia de la UE, la integración de mercados y redes de infraestructuras estimula el crecimiento. Disminuir las barreras al comercio facilita las ganancias de los cambios estructurales, acelera la transferencia de tecnología y estimula la inversión y la innovación al reducir costos de transacción. Mejorar la eficiencia de las conexiones entre centros de demanda y puntos de producción y distribución conecta a los pequeños productores rurales a los mercados, crea oportunidades de empleo para crear bienes transables, y disminuye los precios de los alimentos básicos.

La reciente firma de un acuerdo de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos, el DR-CAFTA y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea representan un paso importante hacia la integración comercial subregional. Sin embargo, una serie de retos logísticos y de infraestructuras deben ser resueltos para que los países de la subregión puedan aprovechar en pleno los beneficios de estos acuerdos e integrarse no sólo entre sí, sino con el resto de la economía mundial. En estudios del Banco Mundial (2010) sobre las cadenas de suministro logísticas de mercancías en Centroamérica se revela que el estado de las carreteras, la falta de economías de escala en el transporte de mercancías y los cuellos de botella en los pasos fronterizos, en su mayoría atribuidos a demoras en aduanas, representan una carga clave para el comercio de productos agrícolas a lo largo de la región.

Reducir los costos logísticos, de transporte o de electricidad, al mejorar la infraestructura, permitiría que las empresas pudieran asignar de forma más eficiente sus recursos a fin de hacer más con menos y así incrementar la productividad. Asimismo, sería posible a su vez competir con mejores precios en el mercado mundial y acceder a nuevos mercados, en los que actualmente la subregión no es competitiva. Un mayor acceso a servicios de Internet de banda ancha daría la posibilidad de desarrollar una economía mayormente basada en el conocimiento, así como en la generación de nuevas exportaciones de servicios en sectores de gran dinamismo de la demanda mundial.

En junio de 2010, los presidentes centroamericanos le encomendaron al Consejo de Ministros de Hacienda de Centroamérica y la República Dominicana (COSEFIN) formular e implementar un programa subregional de inversiones y financiación (Plan de Inversiones y Financiamiento para Centroamérica, Panamá y la República Dominicana, PIFCARD), incluida una estrategia de inversión a mediano plazo en energía, transporte, y telecomunicaciones (*hardware*), así como en la convergencia de los marcos regulatorios e institucionales asociados (*software*), con el fin de facilitar la inversión y promover la eficiencia subregional. Asimismo, se pidió una estrategia de financiación basada en la movilización de los ingresos fiscales, la ayuda extranjera y los fondos privados (incluidas las alianzas público-privadas y el desarrollo de un mercado subregional de capitales), y una estrategia de integración económica que proporcione un marco coherente para dar prioridad a las inversiones y una plataforma de negocios comunes para la productividad y la internacionalización (BID, 2011).

El PIFCARD surge como una iniciativa bien posicionada para aprovechar las complementariedades de la integración de *hardware* (infraestructura física) y *software* (marco regulatorio y políticas). Asimismo, se busca aprovechar la experiencia para que mediante el Proyecto Mesoamérica (anteriormente Plan Puebla-Panamá, PPP) se puedan formular proyectos subregionales. El PM es un mecanismo de alto nivel para dialogar, coordinar, cooperar e integrar nueve países (los seis países centroamericanos, México, Colombia y la República Dominicana) con el fin de ampliar y fortalecer su capacidad para implementar con eficacia los proyectos y entregar resultados en las áreas sociales, de infraestructura, y de conectividad. Después de una primera generación de proyectos centrada en operaciones en energía, transporte, comunicación y facilitación al comercio, el ámbito de aplicación de la segunda generación se amplió a proyectos de alto impacto social en áreas como la salud, el medio

ambiente, los desastres naturales y la vivienda, que permite a los países cooperantes contribuir con capacidad técnica y recursos para consolidar las prioridades subregionales.

B. El sector eléctrico

Si bien Centroamérica es rica en fuentes renovables de energía, el tamaño de los mercados nacionales (con demandas particulares de potencia de entre 500 MW y 1500 MW) y soluciones exclusivamente particulares han llevado a un desarrollo del sector eléctrico con mayores costos medios y de reserva, creciente vulnerabilidad y menores posibilidades de competencia. El Proyecto SIEPAC, de larga historia e incorporado al Proyecto Mesoamérica y al PIFCARD, tiene dos objetivos principales: 1) apoyar la formación y consolidación progresiva de un Mercado Eléctrico Regional (MER) al crear y instituir los mecanismos legales, institucionales y técnicos apropiados, que facilite la participación del sector privado en el desarrollo de las adiciones de generación eléctrica, y 2) establecer la infraestructura de interconexión eléctrica (líneas de transmisión, equipos de compensación y subestaciones), que permita los intercambios de energía eléctrica entre los participantes del MER.

El SIEPAC, que integra con transmisión eléctrica un mercado desde Guatemala hasta Panamá, permitirá desarrollar el sector eléctrico desde la perspectiva subregional con proyectos de mayor escala y eficiencia. A este proyecto se han agregado las interconexiones con México (en operación desde 2011) y con Colombia (prevista para 2014). Este sistema es una oportunidad histórica para mejorar la seguridad del suministro, aumentar la competencia y la eficiencia y reducir los riesgos a los inversionistas desde una perspectiva subregional. Una red troncal de 1.800 km, con un voltaje de 230 kv, constituirá el sistema. La capacidad potencial de intercambio del SIEPAC es muy significativa para el tamaño de cada mercado doméstico, en un contexto en el que los intercambios de electricidad han caído dramáticamente. Es imperativo coincidir en una estrategia que permita el crecimiento sostenible del MER y la armonización reguladora debería posibilitar como mínimo el arbitraje horario de los precios marginales de los seis mercados nacionales, facilitar el retiro a corto plazo de la generación termoeléctrica más ineficiente, y así generar beneficios inmediatos para la subregión. Además, para que este esquema funcione, los gobiernos tendrían que apoyar la consolidación de los organismos encargados de regular y operar el sistema¹¹. Dichos organismos deberán tener el prestigio y la credibilidad frente a reguladores, operadores e instancias de los mercados nacionales, y poseer las capacidades técnicas y esquemas de dirección que les permita liderar el proceso de conformación y consolidación del MER (CEPAL, 2011b).

C. Transporte y logística

Los costos de logística (entendidos como el conjunto de actividades necesarias para mover un producto desde el punto de origen hasta su destino) son uno de los principales factores que inciden fuertemente en la competitividad en la subregión. Las economías centroamericanas pagan costos relativamente altos de transporte que en países más grandes, debido al volumen relativamente pequeño de carga, las unidades menores y la necesidad de ruptura de la misma, sobre todo si los transportistas de mercancías y las líneas aéreas intentan aprovechar posiciones de monopolio. Los altos costos de transporte internacional elevan el costo de las exportaciones, lo que reduce su competitividad y disminuye los retornos de exportación.

Para medir el estado de los sistemas logísticos centroamericanos resulta útil analizar el Índice de Desempeño Logístico (IDL) publicado en 2010 por el Banco Mundial. El IDL tiene cobertura global (155 países) y está desglosado en categorías como las aduanas, infraestructura, embarque internacional, competencia logística, seguimiento y localización y oportunidad, de manera que puede también utilizarse para establecer prioridades. En la primera columna del cuadro 8 se presentan los valores del índice para los países centroamericanos, comparados con otros países de ALC (Chile y Perú), de Asia

¹¹ El Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central, suscrito por los presidentes de los seis países en 1996 y ratificado por las respectivas asambleas, constituye la base jurídica para crear un Mercado Eléctrico Regional (MER). Dicho tratado manda conformar la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE) y al Ente Operador Regional (EOR). Ambos quedaron constituidos desde hace varios años, con sedes en las ciudades de San Salvador y Guatemala, respectivamente.

(China, Malasia y Singapur), y los Estados Unidos. En el IDL-2010 se sugieren dos indicadores, en los que se muestra claramente que los países de la subregión se encuentran en gran desventaja: la facilidad y el costo de envío, y la infraestructura. Esto significa que hay un amplio espacio para reducir los costos de logística con un alto impacto potencial sobre la posición exportadora de la subregión y en el costo de los productos importados. Aun así, no se debe obviar que hay importantes diferencias entre los países del grupo. Por ejemplo, Panamá posee el mejor índice IDL con 3,02, mientras que Nicaragua tiene el peor con 2,54, por debajo de muchos países de Asia, los Estados Unidos y Chile. El IDL se puede complementar con otro indicador del Banco Mundial, el índice de Doing Business, en el que se evalúa el ambiente general para hacer negocios en los países, y en el que se consideran varios elementos, uno de los cuales, el “Comercio por las Fronteras”, es importante en este contexto (véase el cuadro 8). El país con la mejor clasificación (Panamá) está situado en el puesto 77 y cuatro países (Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua) se encuentran arriba del puesto 100. Asimismo, mientras que el costo de exportar un contenedor en los países de la subregión oscila entre 765 dólares en Panamá, 1.190 en Costa Rica y 1.193 en Nicaragua, en países como China, Malasia o Singapur estos costos están cerca de los 500 dólares.

CUADRO 8
CENTROAMÉRICA: INDICADORES LOGÍSTICOS SELECCIONADOS, 2010

País	IDL	Tiempo para exportar (días)	Costo para exportar (dólar por <i>container</i>)
Costa Rica	2,91	13	1 190
El Salvador	2,67	14	845
Guatemala	2,63	17	1 182
Honduras	2,78	19	1 193
Nicaragua	2,54	26	1 140
Panamá	3,02	9	765
Chile	3,09	21	745
Perú	2,80	12	860
Estados Unidos	3,86	6	1050
China	3,49	21	500
Malasia	3,44	18	450
Singapur	4,09	5	456

Fuente: World Bank Logistics Performance Index 2010, IFC Doing Business.

Nota: IDL = Índice de desempeño logístico.

Queda en evidencia que existe un espacio muy importante para mejorar el desempeño logístico con políticas que faciliten el transporte y el comercio mediante: 1) armonizar y simplificar la regulación en aspectos de aduanas, fitosanitario, transporte, trámites de fronteras y de importación y exportación; 2) gestionar sistemas de ventanilla única, en Internet, que reduzcan la discrecionalidad administrativa, y 3) mejorar la eficiencia de los servicios de transporte, lo que requiere aumentar la competencia, eliminar prácticas proteccionistas, permitir que se incremente la escala y tamaño de las empresas y desarrollar programas de mejoramiento de las competencias empresariales y laborales de los operadores de transporte.

Planificar el desarrollo de la red de carreteras subregional ha sido más exitoso que mejorar el marco regulatorio. Por ejemplo, el Corredor del Pacífico, que forma parte del PM y es en la actualidad el proyecto de logística más reciente y ambicioso desde el punto de vista del transporte de carga internacional. Con éste se mejoraría la integración de los corredores viales desde la ciudad de Puebla en México hasta la ciudad de Panamá con una carretera de 3.200 km (de los cuales 2.152 son en Centroamérica), y serviría como un medio eficaz para la integración espacial de Mesoamérica, al reducir la distancia entre Puebla y Panamá de alrededor de 300 km. Se estima que en los próximos cinco años los países de la subregión deberían invertir cerca de 1.000 millones de dólares para armonizar los estándares del Corredor del Pacífico. Además, se deberán destinar más de 40 millones de dólares anuales para mantenerlo. Sin embargo, el proyecto requiere financiamiento para poderlo llevar a cabo.

Finalmente, el costo de los proyectos de carreteras y la creciente necesidad de transportar mercancías ha hecho relevante la propuesta de crear un sistema de transporte marítimo de corta distancia (*short sea shipping*, SSS). Centroamérica tiene un importante potencial para desarrollar el SSS debido a que el corredor natural de 1.685 millas entre la frontera de México y el Canal de Panamá tiene fácil acceso a las costas de dos océanos y los diferentes mercados del mundo. Sin embargo, importantes reformas deben realizarse para hacer viable el transporte costero, especialmente en términos de cuestiones jurídicas y de infraestructura.

D. Salto en banda ancha para la competitividad

El desarrollo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) es fundamental para alcanzar el objetivo de la inserción en la economía internacional con productos y servicios con mayor contenido de información y conocimiento. Además, desarrollar las telecomunicaciones ha convertido en transables ciertas actividades que anteriormente no lo eran, y un buen acceso a servicios de telecomunicaciones es clave para poder insertarse en el mercado de los servicios globales en forma remota. Es por ello que resulta fundamental contar con modelos de regulación y competencia que aseguren que los servicios de tecnología de información y comunicación sean razonablemente accesibles en el ámbito productivo, educacional, de servicios públicos y para los hogares.

El desarrollo de las telecomunicaciones es muy desigual en los países de la subregión. Panamá registra 7 conexiones de banda ancha por cada 100 habitantes (valor cercano a Chile y México que poseen 11 y 7, respectivamente, pero lejano a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que reportan 23). En ningún otro caso, los demás países no llegan a 4 y algunos como Nicaragua y Guatemala están muy rezagados con menos de 1.

Los diferenciales de ingreso per cápita, los precios y las políticas públicas que ponen distintos énfasis en los temas de economía digital y modelos de organización y regulación del sector de las telecomunicaciones constituyen el factor que explica las brechas de cobertura entre los países. Por otra parte, condiciones como la ubicación geográfica privilegiada le permiten a Panamá accesos a los principales sistemas de cable submarino, a fin de facilitar conexiones de 160 Kbp. Sin embargo, para el resto de los países, el ancho de banda internacional se encuentra por debajo de los 10 Kbps por usuario de Internet (inferiores a los de países con entorno geográfico adverso, como el caso de Chile, que posee acceso a 36 Kbps por usuario).

El proyecto de interconexión eléctrica SIEPAC constituye una columna vertebral para el transporte de comunicaciones a bajo costo. Por este motivo, los gobiernos idearon la autopista mesoamericana de la información (AMI) que consiste en un despliegue de una red de fibra óptica a lo largo del territorio mesoamericano, conectada a los principales sistemas de cables submarinos y con instalaciones de Puntos de Presencia (POP) cerca de las principales ciudades. Recientemente, la Empresa Propietaria de la Red del SIEPAC (EPR) creó la Red Centroamericana de Fibra Óptica S.A. (REDCA), encargada de diseñar, financiar, construir, mantener y operar la AMI. De no existir rentas monopólicas, la red AMI puede reducir significativamente los precios de la banda ancha y poner a disposición de los operadores nacionales el acceso a todos los sistemas internacionales hoy disponibles mayoritariamente en Panamá. Se espera que dicha red se encuentre en operación en 2011 (conjuntamente con el inicio de funciones del SIEPAC). Esta iniciativa —que también considera las posibles expansiones de la red hacia

Colombia y México, tomando en cuenta los potenciales proyectos de interconexión eléctrica— representa una enorme oportunidad de impulsar en forma decidida la penetración de los servicios por medio de una mayor competencia y generar marcos regulatorios más armónicos.

E. Armonización de normas y facilitación de comercio

Las medidas de facilitación del comercio fomentan el flujo eficiente de mercancías por las fronteras al centrarse en racionalizar, uniformar y armonizar los procedimientos relacionados con el comercio. Los trámites aduaneros, fitosanitarios, de seguridad, trazabilidad y policía internacional inciden significativamente en los costos y eficiencia del transporte de mercancías y personas. Por esta razón, es muy importante mejorar los procesos en las fronteras, incluso los de exportación e importación en los puertos. Estos cambios requieren un mayor nivel de coordinación entre diversas instancias públicas, en que las autoridades de aduanas son el común denominador de las instancias involucradas.

Aumentar la eficiencia al modernizar las aduanas sigue siendo una prioridad subregional, pero otras agencias fronterizas, incluso las de agricultura, cuarentena, inmigración y policía, deben seguir su ejemplo. Instaurar una infraestructura moderna de ICT es una condición necesaria, pero no suficiente para mejorar el comercio, puesto que cambios correspondientes en las organizaciones y los procedimientos deben complementar los perfeccionamientos tecnológicos.

La ventanilla única le permite a las partes involucradas en transporte y comercio entregar información uniformada a una única entidad para cumplir todos los requerimientos relacionados con la importación, exportación y tránsito (UN/CEFACT, 2005). Implementar una ventanilla única electrónica es una de las iniciativas recomendadas internacionalmente para apoyar la gestión integrada de controles y de los flujos de mercancías en las fronteras. Además, puede hacer más eficiente el mantenimiento de registros y la búsqueda, lo que reduciría así los costos y aumentaría la transparencia. Sin embargo, su desarrollo requiere un fuerte apoyo gubernamental, mayor coordinación entre ministerios, participación del sector privado e importantes cambios en los procesos aduaneros a nivel nacional y subregional. Además, sería oportuno crear organizaciones nacionales —incluidos agencias de gobierno, empresas y agentes de comercio, transporte y logística con un interés de mejorar las transacciones entre países— para promover la uniformidad de procedimientos que faciliten el comercio internacional. Actualmente, la ventanilla única ya opera en Costa Rica.

Los programas de Operador Económico Autorizado alientan a los operadores comerciales privados a colaborar con el sector público para aumentar la seguridad del comercio por medio de programas de acreditación que certifican a los operadores como confiables y a los procedimientos estandarizados de análisis de riesgos. Estos programas contribuyen a la competitividad, ya que reducen inspecciones físicas en la frontera, disminuye la discrecionalidad de las autoridades gubernamentales, y permiten bajar de manera sustancial los costos relacionados con el comercio. Sin embargo, es necesario crear perfiles de riesgo subregionales, coordinar y ejecutar las iniciativas que ya existen en los varios países de la subregión.

La integración subregional y la coordinación de las iniciativas de facilitación del comercio proporcionan importantes sinergias. La cooperación puede mejorar la circulación de mercancías al permitir que el despacho de aduana sea llevado a cabo en el interior de un país en lugar de en la frontera (Sarmiento, Lucenti y García, 2010). A modo de ejemplo, el Tránsito Internacional de Mercancías de Mesoamérica (TIM) se basa en la coordinación interinstitucional e internacional para la gestión integrada del tráfico aduanero y se puede ampliar a otros países y a otros modos de transporte (puertos y aire), por medio de su plataforma de tecnología de la información. En un proyecto piloto realizado en la frontera de El Amantillo entre El Salvador y Honduras, el TIM ha reducido el tiempo de cruce de las mercancías en tránsito de 62 minutos a una media de 8 minutos, y disminuyó el número de documentos que deben presentarse (BID, 2011). Todo lo anterior debe complementar las iniciativas de facilitación que se impulsan como parte de la constitución de la unión aduanera, además de avanzar con la eliminación de la aplicación de aranceles al comercio intracentroamericano de bienes que no son originarios de la subregión y con arreglos para no cobrar impuestos, especialmente el IVA, en las fronteras.

F. Financiación de inversiones en la integración

La inversión en *hardware* (inversión física) y *software* (marco regulatorio y políticas complementarias) de integración requiere de un compromiso presupuestario por parte de los gobiernos y de la capacidad de atraer habilidades y recursos complementarios de los sectores público y privados. En los últimos años se ha avanzado de manera significativa, pero Centroamérica, como subregión, sigue sin invertir lo suficiente en infraestructura, particularmente en lo relacionado con el comercio y el transporte.

Aun cuando entre 2005 y 2010 el gasto público total en los países centroamericanos aumentó, la inversión pública tuvo un comportamiento errático. En el período 2005-2007 no tuvo ninguna tendencia clara, salvo en Panamá donde subió de 2,5% del PIB en 2005 a 4% en 2007. Luego, en el período 2008-2010, la inversión pública como proporción del PIB declinó en todos los países, aunque también, con la excepción de Panamá, con un repunte parcial en algunos países en 2010 (CEPAL 2011b). En la mayor parte de los países esta debilidad del proceso de inversión pública está asociado a dos hechos: primero, la reorientación del gasto público hacia el gasto corriente —específicamente al gasto social— y, segundo, los bajos ingresos fiscales.

En contraste con los países de América del Sur, cuyas finanzas públicas se han fortalecido como resultado del auge de las exportaciones de materias primas a Asia después de 2009, los países de Centroamérica, al ser importadores netos de alimentos y combustibles, no se han beneficiado de este fenómeno. Por consiguiente, para estos países la inversión pública se reduce como resultado de un efecto de tenazas, resultante de dos factores: un efecto de desplazamiento por parte de un gasto corriente en aumento —donde además del gasto social, el peso del gasto en seguridad ha crecido—, y una carga tributaria, que además de ser baja, no logra recuperar los niveles alcanzados en años anteriores, con lo que se agrava el efecto de desplazamiento de la inversión por parte del gasto corriente.

En la medida en que a mediano plazo no se logren disminuir los déficit fiscales, crecerá el endeudamiento que podría no ser fiscalmente sostenible, aun cuando hay diferencias entre países. Evitar que aumente la deuda futura como proporción del PIB —o lograr que se reduzca— requiere incrementar el espacio fiscal de los países del PIFCARD, elevar los ingresos fiscales o bajar el gasto público como proporción del PIB. Con un aumento de los ingresos fiscales se elevará la capacidad de endeudamiento y, en particular, la posibilidad de obtener préstamos para inversión pública o de cubrir garantías —posibles pasivos contingentes— resultantes de alianzas públicas y privadas. Casi todos los países centroamericanos acaban de aprobar reformas tributarias o están en el proceso de hacerlo. Las reformas varían, desde las dirigidas a fortalecer la administración tributaria, hasta las que buscan reformar el impuesto sobre la renta.

En los grupos de trabajo de COSEFIN también se ha atendido la posibilidad de armonizar algunos impuestos específicos, a la luz de los avances de la unión aduanera, y también se ha propuesto incluir ciertas normas en nuevas legislaciones tributarias. Estas iniciativas diversas podrían servir de base para fortalecer la capacidad de inversión, como lo ilustra el caso de Panamá, que en años recientes ha aumentado significativamente su coeficiente de inversión pública con base en un incremento de la carga tributaria, especialmente por la vía de la mayor tributación directa.

En la década de los noventa, cuando los gastos de capital público en América Latina se desplomaron, surgió la expectativa de que la inversión privada podría llenar una gran parte de la brecha. De hecho, la limitada capacidad fiscal del sector público de la región para elevar la inversión pública en infraestructura económica torna imprescindible perfeccionar los mecanismos de inversión y financiamiento privado. En 2009 el FOMIN, junto con el *Economist Intelligence Unit*, desarrolló un indicador denominado INFRASCOPIO, orientado a evaluar el ambiente y las facilidades existentes en los distintos países de ALC para materializar iniciativas eficientes de asociaciones público-privadas (APP) de inversión y gestión de la infraestructura. Para ello se analizan cinco factores básicos, tres de los cuales son específicos al sector de infraestructura: el marco legal y regulador para proyectos de concesiones, el desarrollo institucional y la experiencia operacional. Además, el clima para la inversión y las facilidades para financiar proyectos se consideran como aspectos propios del entorno económico de cada país. En el cuadro 9 se presentan los resultados del indicador para 2009.

CUADRO 9
PAÍSES SELECCIONADOS: ÍNDICE DE AMBIENTE PARA PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA CON ASOCIACIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS (APP)

País	INFRASCOPIO 2009	Marco legal y regulador	Régimen institucional	Madurez operacional	Clima de inversión	Facilidades financieras
Costa Rica	45,1	50,0	25,0	55,0	61,3	41,7
El Salvador	23,9	19,4	25,0	20,8	58,4	45,8
Guatemala	18,0	16,7	25,0	8,7	33,4	29,2
Honduras	23,7	16,7	37,5	21,3	39,8	8,3
Nicaragua	10,0	5,6	12,5	8,5	53,7	4,2
Panamá	21,0	25,0	12,5	8,8	62,8	62,5
República Dominicana	25,2	16,7	25,0	38,6	35,8	20,8
Chile	64,3	61,1	50,0	73,9	93,0	95,8
Colombia	39,1	33,3	37,5	44,7	58,6	54,2
México	47,5	50,0	37,5	47,3	65,1	66,7

Fuente: Economist Intelligence Unit, *Evaluando el ambiente para asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe*, junio de 2009.

Existe un gran espacio para mejorar el marco regulador para los proyectos de inversión público-privados y para reforzar la capacidad gubernamental con el fin de formular y desarrollar este tipo de proyectos de APP. Todavía existen problemas (regulatorios, institucionales, de capacidad de preparación de proyectos, de riesgo político y de profundidad de mercados financieros), que obstaculizan la inversión privada eficiente. Mejorar estos aspectos es prioritario para los países de la subregión si se toma en cuenta el limitado espacio fiscal que existe para financiar grandes inversiones de infraestructura. Avanzar en la generación de marcos jurídicos armónicos para crear reglas claras y comunes, producir un esquema de resolución de controversias eficiente, confiable, expedito y predecible, e instaurar en las leyes los mecanismos de adjudicación de las licitaciones son algunos de los elementos que favorecerían la conformación de condiciones favorables para la inversión privada en infraestructura. Este esfuerzo de armonización reduciría el riesgo país y permitiría crear una institucionalidad que otorgue mayores garantías a los inversionistas, además de proteger el interés público, mientras se crea un mayor atractivo para la inversión.

IV. Desafíos pendientes de la integración centroamericana

Los desafíos actuales que enfrenta la integración centroamericana fueron identificados en la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana, celebrada en San Salvador el 20 de julio de 2010. En esta reunión se reafirmó el “absoluto compromiso y renovado esfuerzo con el proceso de integración regional”, además del relanzamiento de tal proceso “a través del desarrollo de acciones en cinco grandes pilares: seguridad democrática; prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático; integración social; integración económica; y el fortalecimiento de la institucionalidad regional”. Con base en lo instituido en la declaración conjunta, se estableció también un plan de acción detallado en cada uno de los cinco temas principales destinados a alcanzar los objetivos finales.

La prioridad principal para los países miembros del SICA, en la actualidad, se ubica en el ámbito de la seguridad democrática. La importancia del tema es indudable, pues la violencia y el crimen organizado se han convertido en uno de los principales desafíos para cada sociedad centroamericana. Según un estudio reciente del Banco Mundial (2011), el crimen y la violencia en Centroamérica ya son un desafío de desarrollo, y actualmente están costando —en términos de costos de salud, producción perdida y costos de seguridad pública y privada— alrededor de 8% del PIB para los cinco países del MCCA, y más de 9% para Guatemala, Honduras y El Salvador. Para avanzar en este campo, se realizó en la ciudad de Guatemala, los días 22 y 23 de junio, la Conferencia Internacional de apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, organizada por la Presidencia Pro Témpace del SICA a cargo de Guatemala y la Secretaría General del SICA. El encuentro contó con la participación de los Presidentes de los países centroamericanos —además de Colombia y México—, que adoptaron la

Declaración de Guatemala, en la cual se aprobó la Revisión de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, su Plan de Acción con costos, así como el portafolio de los 22 proyectos priorizados con sus respectivos perfiles adoptados por la Comisión de Seguridad de Centroamérica. Además, se decidió establecer un Mecanismo de Coordinación, Evaluación y Seguimiento “que asuma la responsabilidad de coordinar, evaluar y dar seguimiento al estado de avance en la ejecución de la Estrategia de Seguridad”. Los compromisos adquiridos en el marco de la Conferencia por parte de la cooperación internacional suman 2.000 millones de dólares.

En orden de importancia, la segunda prioridad pareciera ser la ambiental. Los países centroamericanos, ubicados en una zona de alta variabilidad climática y expuestos a eventos destructivos (huracanes, inundaciones, deslizamientos, terremotos y erupciones volcánicas), enfrentan graves amenazas del cambio climático, especialmente aquellos con poblaciones de bajos ingresos, y cuyas economías dependen de los sectores primarios como la agricultura, la pesca y el turismo. La aprobación de la Estrategia Regional de Cambio Climático en noviembre de 2010, y haber logrado posicionarse en la COP16 de Cambio Climático en Cancún con una propuesta común, constituyen un alentador indicio de lo que se podría avanzar en este ámbito. Más allá de las dificultades encontradas para negociar conjuntamente los programas en la materia, Centroamérica posee una “ventana de oportunidad” para convertirse en un modelo en temas clave para prepararse, adaptarse ante los efectos del cambio climático y, finalmente, mitigarlos. Como es una de las zonas con mayo biodiversidad del mundo, la idea de convertirla en un espacio vivo para desplegar propuestas innovadoras es absolutamente relevante y realista.

En lo que concierne la integración económica y financiera, la negociación de TLC, y en particular el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea han dominado la agenda. El año 2011 será clave para reactivar la integración económica a fin de avanzar con el establecimiento de la unión aduanera subregional, además de emular los esfuerzos realizados por El Salvador, Guatemala y Honduras en esta materia. Los avances logrados en la definición del PIFCARD son el resultado de una interacción positiva entre los ministerios o secretarías de finanzas o hacienda y los organismos multilaterales especializados (Banco Interamericano de Desarrollo (BID, BM, BCIE y FMI), cuyo secretariado conduce la CEPAL. Formular un programa subregional de inversiones podría tener un impacto significativo en el desarrollo a futuro, y en el marco de una interesante interacción de los sectores público y privado.

Las dificultades del proceso de integración y lo complejo de su ejecución han relegado a los elementos señalados en el eje de integración social. En parte, la integración social sigue siendo la gran “deuda pendiente” de la integración centroamericana. Un proceso exitoso debería buscar reducir las asimetrías y desigualdades mediante acuerdos sobre metas sociales comunes, que pudieran alcanzarse en el contexto de la integración centroamericana. Aunque los avances han sido limitados, algunos adelantos se pueden observar en el ámbito de las compras conjuntas de medicamentos y, sobre todo, mediante la puesta en marcha de la segunda fase del Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica (PRESANCA II). Cabe destacar el papel de instituciones coordinadas por SICA como la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), regida por el Consejo de Ministros de Integración Social (CIS), la Secretaría ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud (ST-COMISCA), el Secretariado General Centroamericano de Educación y Coordinación Cultural (SGCECC) y el Consejo de Ministros de la Mujer (COMMCA). Sin embargo, estos compromisos requieren aún mucho trabajo para lograr respuestas definitivas en materia de políticas compartidas.

Finalmente, los mandatos referidos al fortalecimiento institucional son recurrentes desde hace varios años. Sin embargo, por distintos factores, estas iniciativas no han logrado culminarse o lo han hecho de manera muy limitada. Existen esfuerzos para mejorar la claridad de los acuerdos y su correcto seguimiento, y para esto está por culminarse un reglamento en el que se establezcan los marcos para instaurar las declaraciones presidenciales, además de la puesta en ejecución del Plan Plurianual 2010-2013. Poder conformar el Comité Ejecutivo es un logro positivo debido a la posibilidad de llevar los acuerdos subregionales a las instancias nacionales responsables de su ejecución. Aun así, las reuniones del comité ejecutivo no se ajustan todavía a la frecuencia que exige su reglamento. Por otra parte, se integró el Consejo Fiscalizador Regional, ente contralor cuyas tareas podrían generar mayor confianza en algunas de las instituciones del Sistema. Ello es de particular importancia en lo que corresponde a los procesos de financiamiento del SICA, que se han visto reiteradamente comprometidos debido a la limitada información disponible respecto de su formulación y ejecución actuales.

V. Conclusiones

A pesar de diversas crisis y conflictos, la integración centroamericana llegó a superar los 50 años de la firma del Tratado General de Integración Económica, en el que se estableció el marco legal para desarrollar una institucionalidad subregional que sigue siendo la base del proceso actual de integración. Durante medio siglo, cinco de los países que forman parte del SICA han compartido la voluntad de integrar a Centroamérica y a lo largo de este período, y aunque con altibajos, ninguno ha manifestado su intención de retirarse definitivamente. Se puede afirmar que la integración centroamericana se ha fortalecido, ha ganado en credibilidad y reconocimiento internacional, lo que ha generado un mayor interés y acercamiento de socios extrarregionales y ha favorecido la llegada de un flujo importante de cooperación para la subregión, tanto proveniente de organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), United States Agency for International Development (USAID), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Banco Mundial (BM), Organización de Estados Americanos (OEA), como de países amigos, y de regiones como la Unión Europea. Una muestra importante de este fortalecimiento es contar con una institución bancaria que ha recibido la más alta calificación de riesgo, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), creado por los cinco países signatarios del Tratado General de Integración Económica Centroamericana en 1960, y que constituye la principal fuente financiera de integración y desarrollo económico y social de la subregión. Actualmente, México, China, Argentina, Colombia y España son socios extrarregionales del BCIE. En materia comercial, la negociación de TLC, como el DR-CAFTA, y más recientemente del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, que incluye un pilar comercial, ha permitido mayor participación y presencia subregional en los flujos internacionales de comercio. En particular, las negociaciones en bloque de estos últimos dos tratados favoreció un acercamiento y homologación de normas entre los países de Centroamérica y dio un nuevo impulso al proceso de conformación de la Unión Aduanera.

A la luz de lo planteado hace 50 años cuando se firmó el Tratado General de Integración, la integración económica centroamericana ha tenido éxito. El comercio intrarregional en el MCCA sigue creciendo y brinda importantes oportunidades de diversificación para las empresas de la subregión que se han mantenido activas en la inversión en los países vecinos. Además, importantes avances se han hecho a fin de abordar el problema del rezago en infraestructura física, tema en el que la cooperación subregional es particularmente clave. En este sentido, haber creado el PIFCARD, el Corredor del Pacífico, el SIEPAC, la Red de Carreteras de América Central (RICAM), la Autopista Mesoamericana de la Información (AMI), y el Tránsito Internacional de Mercancías (TIM), todos en el marco del Proyecto Mesoamérica, se consideran acontecimientos importantes hacia el mejoramiento de la inversión física (el *hardware*) en la subregión. Además, los esfuerzos internos y los recursos de cooperación han contribuido al fortalecimiento institucional del SICA, que a pesar de sus limitaciones, ha cumplido con establecer el comité ejecutivo, como el órgano llamado a ser el coordinador del conjunto de instancias nacionales que participan en el proceso de integración y su adecuada articulación al trabajo con las instituciones subregionales mediante la Secretaría General, para así constituirse como el dinamizador de las acciones de integración y el principal responsable de velar por el cumplimiento de los mandatos presidenciales y ministeriales.

Pese a los éxitos de la integración económica, los desafíos actuales son múltiples y complejos. Uno es conciliar las diferentes posiciones que los países adoptan frente a temas políticos. El conflicto interno de Honduras en 2009 y la crisis surgida entre Nicaragua y Costa Rica por la desembocadura del río San Juan en 2010 demostraron que las instancias del SICA carecen de la fuerza suficiente para atender este tipo de situaciones. Además, la irregularidad de la membresía de los estados, en los órganos, instituciones e instancias especializadas del Sistema, constata los límites de la voluntad política que éstos tienen para impulsar de manera conjunta los temas de integración a los que le han dado prioridad los presidentes.

En lo comercial, conformar una verdadera unión aduanera sigue pendiente, y aunque la negociación en bloque del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea representa un aspecto positivo, por lo general los países centroamericanos no necesariamente forman una sola voz en los foros internacionales, lo que en gran medida dificulta la armonización aduanera centroamericana. Además, importantes retos se mantienen en el ámbito de las políticas y regulaciones comunes (*software*) que afectan el comercio de bienes y servicios, incluyendo aspectos logísticos, y el lento avance en la armonización de normas da lugar a oportunidades perdidas. En conclusión, la integración subregional sigue siendo un proceso en construcción, cuya dinámica no le permite con facilidad “cerrar” temas y más bien produce nuevos de manera abundante, incluidos los temas de seguridad y de cambio climático y eventos extremos, no siempre con suficiente capacidad para asegurar su adecuado seguimiento.

Bibliografía

- Aitkenhead, Richard (2004), "Tendencias y características de las estrategias empresariales en el contexto del proceso de integración económica centroamericana", Inversiones y Desarrollo de Centroamérica, S. A., IDC.
- Banco Mundial (2011), *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge*, Washington, D. C.
- _____ (2010), *Connecting to compete 2010. Trade logistics in the global economy*, Washington, D. C.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2011), *Investing in Integration. The returns from Software-Hardware Complementarities*, Calagary, Canadá.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011a), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010*, Santiago, Chile.
- _____ (2011b), *Plan de Inversiones y financiamiento para Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (PIFCARD)*, México.
- _____ (2010), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- _____ (2009a), *Panamá y el proceso de integración centroamericana*, México.
- _____ (2009b), *Visión Estratégica de Centroamérica y su inserción internacional*, México.
- _____ (1994), *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago, Chile.
- Gordillo, Darwin Marcelo, Aiga Stokenberga, y Jordan Schwartz (2010), *Understanding the Benefits of Regional Integration to Trade. The Application of a Gravity Model to the Case of Central America*, Banco Mundial.
- Martínez, Jorge Mario, Ramón Padilla y Claudia Schatan (2008), *Comercio internacional: de bienes a servicios. Los casos de Costa Rica y México*, México, D. F., CEPAL/México.
- Mata, Héctor y Martha Cordero (2009), *El Acuerdo de Asociación Económica entre Centroamérica y la Unión Europea: viabilidad, avances y perspectivas*, México, D. F., CEPAL/México.

- Nicaragua, Ministerio de Economía, "Favorables para Nicaragua los resultados de las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea", Nicaragua.
- Rosenthal, Gert (2006), Para optimizar los beneficios y reducir los perjuicios en la integración centroamericana, Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- Sarmiento, A., K. Lucenti y A. García (2010), "Automating the Control of Goods in International Transit", *Implementing the TIM in Central America, Smart Lessons*, International Finance Corporation, Washington, D. C., mayo.
- Schatan, Claudia, Gabrielle Friedinger, Alfonso Mendieta e Indira Romero (2008), *Integración regional e integración con Estados Unidos. El rumbo de las exportaciones centroamericanas y de República Dominicana*, México, D. F., CEPAL/México.
- Segovia, Alexander (2005), "Integración real y grupos de poder económico en América Central", San José, Costa Rica, Fundación F. Ebert.
- UN/CEFACT (United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business) (2005), *Recommendation and Guidelines on Establishing a Single Window: To Enhance the Efficient Exchange of Information between Trade and Government*, "Recommendation N° 33, Ginebra, Comisión Económica para Europa.



Serie

SEDE
SUBREGIONAL
DE LA CEPAL EN
MÉXICO

CEPAL

estudios y perspectivas

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

www.cepal.org/mexico

- 129 El estado actual de la integración en Centroamérica, Andrea Pellandra y Juan Alberto Fuentes, LC/L.3360, LC/MEX/L.1017, agosto de 2011.
- 128 Las instituciones microfinancieras en América Latina: factores que explican su desempeño, Rodolfo Minzer, LC/L.3341, LC/MEX/L.1012, junio de 2011.
- 127 Understanding the business cycle in Latin America: Prebisch's contributions, Esteban Pérez Caldentey y Matías Vernengo, LC/L.3333-P, LC/MEX/L.1011, N° de venta E.11.II.G.51, junio de 2011.
- 126 El desarrollo de cadenas de valor agroindustriales en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. El caso de estudio de la industria láctea, Guillermo Zúñiga-Arias, LC/L.3332-P, LC/MEX/L.996/Rev.1, N° de venta S.11.II.G.50, mayo de 2011.
- 125 El comercio internacional de servicios de salud en México: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, Eduardo Portas, LC/L.3331-P, LC/MEX/L.1009, N° de venta S.11.II.G.49, mayo de 2011.
- 124 Efectos del alza del precio del petróleo en la competitividad de las exportaciones manufactureras de Centroamérica, México y la República Dominicana, Carlos Guerrero de Lizardi y Ramón Padilla Pérez, LC/L.3305-P, LC/MEX/L.1001/Rev.1, N° de venta S.11.II.G.48, mayo de 2011.
- 123 Cambio climático y retos para el sector turismo de Centroamérica, Claudia Schatan, Mauricio Montiel e Indira Romero, LC/L.3275-P, LC/MEX/L.952/Rev.2, N° de venta S.10.II.G.80, diciembre de 2010.
- 123 *Climate change and challenges for tourism in Central America*, Claudia Schatan, Mauricio Montiel and Indira Romero, LC/L.3275-P, LC/MEX/L.952/Rev.2, N° de venta E.10.II.G.80, diciembre de 2010.
- 122 La industria cinematográfica en México y su participación en la cadena global de valor, Jorge Mario Martínez-Piva, Ramón Padilla, Claudia Schatan y Verónica Vega, LC/L.3274-P, LC/MEX/L.981, N° de venta S.10.II.G.79, diciembre de 2010.
- 121 Regulación y competencia en el mercado de medicamentos: experiencias relevantes para América Latina, Elías Mizrahi Alvo, LC/L.3268-P, LC/MEX/L.945, N° de venta S.10.II.G.74, noviembre de 2010.
- 120 Las condiciones de competencia en las principales rutas de aerolíneas nacionales e internacionales, y los mercados domésticos en cada país del Istmo Centroamericano, Mario Cuevas, LC/L.3178-P, LC/MEX/L.948, N° de venta S.09.II.G.153, diciembre de 2009.
- 119 *Trade and economic growth: A Latin American perspective on rhetoric and reality*, Juan Carlos Moreno-Brid y Esteban Pérez Caldentey, LC/L.3179-P, LC/MEX/L.945, N° de venta E.09.II.G.151, diciembre de 2009.

El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Biblioteca de la Sede Subregional de la CEPAL en México, Presidente Masaryk No. 29 – 4° piso, C. P. 11570 México, D. F., México, Fax (52) 55-31-11-51, biblioteca.mexico@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: