

BIBLIOTECA NACIONAL DE MÉXICO

Distr.
RESTRINGIDA

CATALOGADO

LC/MEX/R.330 (SEM.49/2)
15 de noviembre de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario sobre las Relaciones Económicas
México-Centroamérica

México, D.F., 25 y 26 de noviembre de 1991

RELACIONES ECONOMICAS ENTRE CENTROAMERICA Y MEXICO

(Nota de la Secretaría)

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. EVALUACION GENERAL DE LOS ACUERDOS DE TUXTLA	3
A. La relevancia de los documentos suscritos	3
1. Las bases del acuerdo de complementación económica	4
a) Programa de liberalización comercial	5
b) Programa de cooperación financiera	5
c) Programa para el desarrollo de la oferta exportable de Centroamérica	5
d) Programa de fomento de las inversiones	6
e) Programa para el abastecimiento energético	8
f) Programa de cooperación en el sector primario	8
g) Programa de capacitación y cooperación técnica	8
2. Los foros y mecanismos	9
a) Instancias nacionales de coordinación	9
b) Instancias subregionales de negociación y coordinación	9
c) Instancias conjuntas de negociación	10
B. El significado de los acuerdos de Tuxtla	10
1. El contexto internacional y regional	12
2. Multilateralismo vs. bilateralismo: Un intento de síntesis	13
II. RETROSPECTIVA DE LAS RELACIONES MEXICO-CENTROAMERICA	16
A. Comercio	16
B. Acuerdos de alcance parcial	27
C. Instrumentos de financiamiento	30
D. La deuda centroamericana contraída con México	32
E. Otros convenios de cooperación	34

	<u>Página</u>
III. PERSPECTIVAS, REQUERIMIENTOS Y POTENCIALIDADES	36
A. Las perspectivas	36
B. Requerimientos	38
C. Potencialidades	40

Anexos:

I Subprogramas de las áreas de cooperación	43
II Acciones emprendidas en el marco de la cooperación	55

INTRODUCCION

El presente documento retoma los puntos sustanciales que se acordaron en la Reunión de Presidentes, celebrada en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, entre los gobernantes de Centroamérica y México, los días 10 y 11 de enero de 1991, y analiza los documentos que se suscribieron y que se identifican como "Los Acuerdos de Tuxtla".

El objetivo principal es el de evaluar y reflexionar sobre el grado de avance, los alcances y las dificultades que presenta la puesta en marcha de un Acuerdo de Complementación Económica como es el que se comprometió establecer, entre ambas partes, en dicha reunión.

Los Acuerdos de Tuxtla tienen una significación importante para la región en su conjunto porque se establecen en una situación de franca debilidad en las relaciones intralatinoamericanas. El contexto internacional caracterizado por el reagrupamiento regional del comercio mundial condiciona la inserción de América Latina, en la dinámica del intercambio internacional, a una incorporación que forzosamente requiere de estructuras competitivas. Esta situación es difícilmente alcanzable por la debilidad productiva de estos países y por las graves consecuencias de deterioro económico y social que trajo consigo la "década pérdida". Sin embargo, durante los últimos dos años se está abriendo una coyuntura favorable que se caracteriza por el fomento de los procesos de integración subregional y que pueden situarse como procesos complementarios a la apertura de estos países. La reestructuración del Mercado Común Centroamericano, la formación del Mercosur entre Brasil, Argentina y Uruguay y el Acuerdo de Libre Comercio entre México y Chile pueden reanimar la cooperación económica entre los países latinoamericanos.

Con la consideración de estos elementos, el presente documento se divide en tres partes:

La primera desarrolla una evaluación general de los Acuerdos de Tuxtla. En ella se describe la relevancia de los documentos suscritos y las particularidades que conforman las bases para el Acuerdo de Cooperación Económica. Se analiza el significado internacional y regional de los Acuerdos de Tuxtla, y se establece una propuesta que incluye los aspectos multilaterales y bilaterales a considerar en las negociaciones regionales.

En la segunda parte se hace un análisis retrospectivo de las relaciones económicas establecidas entre México y Centroamérica con el fin de destacar

los aciertos y dificultades que han caracterizado esta relación y así contar con elementos suficientes para no repetir errores del pasado y para poder aprovechar de los resultados positivos.

La tercera y última parte, sitúa las perspectivas, requerimientos y potencialidades que son necesarias contemplar para impulsar el Acuerdo de Complementación Económica. Los planteamientos que se vierten en esta parte persiguen como objetivo situar el contexto en el que se intenta reactivar las relaciones económicas entre México y Centroamérica para que se discuta con realismo las posibilidades y la viabilidad de un Acuerdo de Complementación Económica. El espíritu del documento se orienta a destacar las potencialidades, situación que depende del tipo de orientación que contengan las áreas de cooperación y de la efectiva interrelación entre los agentes que participen para la puesta en marcha de los Acuerdos de Tuxtla.

I. EVALUACION GENERAL DE LOS ACUERDOS DE TUXTLA

A. La relevancia de los documentos suscritos

El 11 de enero de 1991, en la reunión de presidentes de Centroamérica y México, celebrada en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, se acordó fortalecer los vínculos económicos, políticos, técnico-científicos y culturales entre ambos espacios regionales. Para ello, se suscribieron tres documentos; la Declaración de Presidentes, el Acta de Tuxtla y las Bases para el Acuerdo General de Cooperación.

El conjunto de documentos firmados resaltan el interés por enfatizar en lo regional y reconoce el carácter global de la cooperación.

Es importante recordar los objetivos que persiguen estos acuerdos y los que se pueden resumir en los siguientes:

- 1) Consolidar vínculos de amistad y cooperación mutua con respeto a la soberanía y la autodeterminación;
- 2) Contribuir al desarrollo económico y social de los países centroamericanos;
- 3) Colaborar al mantenimiento de la paz en la región con base en los acuerdos adoptados por los propios países centroamericanos, y
- 4) Ayudar al proceso de integración en Centroamérica.

Las áreas de cooperación que se plantean como prioritarias son cuatro: i) política; ii) económica; iii) técnica y científica y iv) educativa y cultural. ^{1/}

En virtud de su importancia, al campo de la cooperación económica se le definió un proceso especial de negociación, más intenso y tendiente al establecimiento de un Acuerdo de Complementación Económica. Este hecho distingue los documentos firmados en la Reunión de Presidentes de Tuxtla, debido a que la liberalización comercial, considerada como otro de los aspectos sustanciales para incrementar el intercambio económico entre México y la región centroamericana, se contempla como uno de los aspectos que dan contenido al concepto de complementación económica. Con ello, los acuerdos de libre comercio, que por lo general sólo contemplan el proceso de desgravación gradual, adquieren otro significado que para el caso de la

^{1/} Las acciones específicas de cada una de las áreas de cooperación se encuentran detalladas en el anexo 1.

relación México-Centroamérica tendrá que expresarse en una Zona de Libre Comercio que se pretende sea conformada a más tardar el 31 de diciembre de 1996.

1. Las bases del acuerdo de complementación económica

El diseño del acuerdo de complementación económica persigue dos objetivos:

a) contribuir al desarrollo económico y al proceso de integración en Centroamérica, y b) sentar las bases para una liberalización comercial que amplíe y fortalezca las relaciones económicas entre México y Centroamérica.

La cooperación económica comprende siete áreas para las cuales se establecen objetivos específicos y se proponen acciones. A continuación se señalan cuáles son los objetivos y acciones en cada uno de ellos y, cuando es pertinente, la coordinación centroamericana necesaria para la negociación. En todas ellas --y muy particularmente en el programa de liberalización comercial-- un criterio rector de la toma de posiciones negociadoras es el de la asimetría que otorga México a los países centroamericanos, en el sentido de compensar los diferentes grados de desarrollo y de tamaño económico entre las partes, mediante medidas diferenciales, plazos más largos, exigencias menores con respecto a la profundidad de la desgravación, el desmantelamiento de medidas protectoras y la posibilidad de mantener mecanismos de promoción y apoyo.

Las negociaciones en el plano comercial, dirigidas al establecimiento de una zona de libre comercio que reemplace la actual relación bilateral, tendrían que plantearse, desde la perspectiva centroamericana, a partir de una petición regional máxima y una oferta centroamericana mínima.

Las bases aprobadas en Tuxtla señalan que, para lograr lo anterior, el proceso puede incluir negociaciones bilaterales. Sin embargo, se considera que la negociación regional concertada sería la vía más adecuada, a la luz de las negociaciones intracentroamericanas que tienen sus objetivos propios --de liberalización comercial intrazonal, restablecimiento de un arancel externo común y multilateralización de los acuerdos bilaterales de Honduras con los demás miembros del MCCA-- dentro del proceso de reestructuración, reactivación y fortalecimiento de la integración.

a) Programa de liberalización comercial

i) Objetivos específicos: Sentar las bases para establecer una zona de libre comercio (ZLC), a más tardar el 31 de diciembre de 1996. Para ello se propone:

1) Una liberalización comercial, a través de un sistema de desgravación gradual y negociada, con las excepciones que mediante negociación determinen los países;

2) La eliminación de los impedimentos y barreras no arancelarias al libre flujo del comercio, y

3) Tomar en cuenta las diferencias relativas existentes entre los diversos grados de desarrollo de los países participantes.

ii) Acciones propuestas. Se enumeran al final de este documento, en el anexo I.

b) Programa de cooperación financiera

i) Objetivos específicos: Una relación financiera que propicie el buen funcionamiento del acuerdo y el fortalecimiento de la cooperación financiera.

ii) Acciones propuestas:

1) Abordar los problemas que para el desarrollo integral de la región presentan los adeudos centroamericanos a México.

2) Continuar negociaciones tendientes a encontrar una solución satisfactoria que tome en consideración las condiciones socioeconómicas actuales de la región, y

3) Establecer mecanismos de financiamiento al comercio, a la inversión y al desarrollo.

c) Programa para el desarrollo de la oferta exportable de Centroamérica

i) Objetivos específicos: Aumentar sostenidamente la oferta exportable de Centroamérica, mediante la identificación de ventajas comparativas y financiamiento a los importadores mexicanos.

ii) Acciones propuestas:

1) Ampliación de la oferta exportable:

a) Realizar estudios de la oferta exportable, de la capacidad no utilizada de producción, e identificar posibles campos de coinversiones que permitan generar exportaciones hacia México y a terceros mercados mediante recursos del Convenio de Cooperación Financiera México-BCIE, y

b) Gestionar ante el BID, el BLADEX y otros organismos financieros recursos adicionales en apoyo a los programas que deriven de los estudios.

2) Financiamiento al comercio exterior: Promoción para el uso del Programa de Financiamiento para Importaciones Centroamericanas (FICE) de México y del Convenio BANCAMEXT-BCIE para financiar exportaciones de bienes y servicios mexicanos que apoyen sectores productivos centroamericanos.

3) Promoción comercial:

a) Concertar programas anuales de promoción comercial que comprendan:

- La coordinación entre las respectivas consejerías comerciales;
- La realización de muestras, seminarios, ferias y exposiciones;
- Reuniones y visitas recíprocas de empresarios;
- El intercambio de informaciones sobre ofertas, demandas y licitaciones, y
- La realización de estudios de mercados.

b) Impulsar, mediante los sectores privados, la creación de empresas comercializadoras que atiendan tanto a la subregión como a terceros países, y

c) Mantener informadas a las cancillerías centroamericanas --mediante las consejerías comerciales de México en aquellos países donde éstas no cuenten con representación diplomática comercial-- sobre las oportunidades que se presentan para colocar servicios y productos de la región.

d) Programa de fomento de las inversiones

i) Objetivos específicos: Promover la modernización y ampliación de la planta productiva centroamericana mediante inversiones externas bajo

mecanismos de coinversión, capital de riesgo y esquemas de aseguramiento comercial.

ii) Acciones propuestas:

1) Promover inversiones y establecimiento de empresas en los países signatarios, tanto con capital de los propios países como con la participación de terceros.

2) Promover el incremento de inversiones en los países centroamericanos con vistas a:

a) Movilizar capital de riesgo para proyectos de infraestructura y desarrollo industrial, comercial y de servicios, que amplíen la exportación a México y a terceros países, y

b) Movilizar --mediante gestiones ante la comunidad internacional, el BID, el BCIE, el BLADDEX y otras entidades financieras-- recursos financieros internacionales destinados al impulso de inversiones y coinversiones en Centroamérica.

3) Promover la inversión mexicana a través de mecanismos bilaterales de intercambio de deuda por activos, utilizando para ello los adeudos de los países centroamericanos derivados del suministro de petróleo, en el marco del Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y el Caribe (Acuerdo de San José) y aquellos adeudos que --caso a caso-- se consideren pertinentes de incorporarse a estos esquemas.

4) Promover entre los sistemas bancarios respectivos el establecimiento de mecanismos de promoción de proyectos de coinversión que consideren la participación con capital de riesgo.

5) Iniciar consultas para el establecimiento de programas de cooperación y establecer mecanismos de cooperación industrial con el propósito de contribuir a la reactivación de este sector en Centroamérica.

6) Optimizar el uso de las facilidades financieras del Acuerdo de San José con proyectos de desarrollo de largo plazo. Ello implica mantener una relación financiera sana, a fin de permitir la puesta en práctica de los mecanismos establecidos para la ejecución de proyectos de desarrollo.

7) Establecer programas de intercambio de información de licitaciones públicas internacionales tendientes a lograr una mayor participación de las empresas nacionales de servicios de ingeniería, consultoría y construcción de proyectos de desarrollo, estudios de preinversión y asistencia técnica.

8) Iniciar consultas para hacer efectivo el margen de preferencia regional que ofrece el BID para licitaciones internacionales en proyectos financiados en países miembros de mecanismos de integración en América Latina.

e) Programa para el abastecimiento energético

i) Objetivos específicos: Abastecer de manera estable y adecuar permanentemente el consumo centroamericano de energéticos con esquemas preferenciales de financiamiento a mediano plazo.

ii) Acciones propuestas:

1) Desarrollar acciones de cooperación energética y financiera en el marco del Acuerdo de San José, y

2) Impulsar la complementación en materia energética desarrollando acciones tendientes a identificar la oferta actual y potencial de energía y a movilizar recursos financieros propios e internacionales para el desarrollo de proyectos en este campo.

f) Programa de cooperación en el sector primario

i) Objetivos específicos: Facilitar la inversión y permitir la identificación y desarrollo de la oferta exportable del sector primario y el acceso a los mercados regionales, así como a los de terceros países.

ii) Acciones propuestas:

1) Analizar la oferta exportable del sector, a efecto de determinar posibilidades de inversión destinada a incrementar la producción centroamericana, y

2) Definir acciones que faciliten la inversión y promuevan el acceso de los productos primarios al mercado mexicano y a terceros países.

g) Programa de capacitación y cooperación técnica

i) Objetivos específicos: Contribuir, mediante programas de cooperación técnica y científica, al desarrollo económico y social.

ii) Acciones propuestas: Continuar promoviendo programas de capacitación y asistencia técnica, con recursos del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (FONDESCA) y del BCIE.

2. Los foros y mecanismos

A fin de avanzar en la línea de los compromisos suscritos en Tuxtla se utilizan foros ya existentes y se contempla la creación de instancias nuevas. Para poder detectar las áreas en que estos foros y mecanismos habrían de operar se les ha separado en tres niveles: el nacional, el subregional (centroamericano) y el conjunto (mexicano-centroamericano).

a) Instancias nacionales de coordinación

En el caso mexicano se constituyó en octubre de 1990 la Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica, con participación de numerosas entidades del sector público mexicano. Su propósito es facilitar y coordinar las acciones que cada una de ellas canaliza hacia Centroamérica, y al mismo tiempo darles coherencia y sentido conforme la voluntad política expresada por el gobierno mexicano al más alto nivel. Esta Comisión --o partes de ella según los aspectos de que se trate-- será la contraparte de los gobiernos centroamericanos en sus negociaciones y diálogo con el Gobierno de México.

En el caso centroamericano, falta por concretar la designación de las Comisiones Nacionales de Complementación Económica.

b) Instancias subregionales de negociación y coordinación

El 3 de julio de 1991 se constituyó la Comisión de Complementación Económica Centroamérica-México. La conforman los viceministros de economía de cada uno de los países y un miembro adicional que actúa como negociador. Una vez constituida, el 9 de julio realizó su primera reunión con la parte mexicana en la que se intercambiaron documentos orientados a definir las acciones concretas para iniciar la puesta en marcha del Acuerdo de Complementación Económica.

c) Instancias conjuntas de negociación

Dentro de los acuerdos suscritos en Tuxtla se especifican las siguientes instancias de negociación:

i) La Comisión negociadora del Acuerdo de Complementación Económica, cuyo ámbito de competencia no sólo es comercial, puesto que cubre los siete aspectos incluidos en las bases para dicho acuerdo. Este mecanismo tenía un plazo perentorio para sus trabajos: el 11 de julio de 1991.

ii) Una vez suscrito el Acuerdo de Complementación Económica, conforme a las bases, se constituiría una Comisión de Complementación Económica para darle seguimiento y vigilar su cumplimiento.

iii) Para los demás aspectos de la cooperación se instituyó, dentro del Acuerdo General de Cooperación, la Comisión Mixta de Cooperación Mexicano-centroamericana, cuyo ámbito de competencia es vigilar la ejecución del acuerdo general de cooperación. Sus actividades serían complementadas mediante comisiones binacionales (país centroamericano-México), con calendarios y programas de trabajo propios, y por otros mecanismos existentes, instancias de diálogo y negociación entre México y los países centroamericanos que no queden eliminados por los nuevos mecanismos. De conformidad con lo estipulado en el Acuerdo de Cooperación, estos foros seguirán reuniéndose conforme a la periodicidad establecida y para los temas que fueron creados.

B. El significado de los acuerdos de Tuxtla

Después de 45 años del inicio del establecimiento de convenios bilaterales y de negociaciones regionales entre los países centroamericanos y México, que han resultado en la existencia de vínculos comerciales débiles por su monto y significación, en acciones dispersas de relación económica, financiera y científico-tecnológica, con logros positivos como son el establecimiento de líneas de crédito interbancario, de cooperación energética, de procesos de coinversión y de vínculos políticos que se han caracterizado por la búsqueda de la paz regional y la cooperación económica, surge de manera reforzada el interés por establecer mecanismos de relación regional que arrojen mejores frutos y perspectivas en el campo económico, político, científico-técnico y cultural.

En un contexto internacional, en el que el comercio mundial adopta con mayor determinación el carácter del comercio entre bloques y en el que la

desregulación comercial se impone como el mecanismo idóneo para acelerar el crecimiento mundial, se establece la firma de los Acuerdos de Tuxtla.

Los países que forman parte de estos acuerdos han visto debilitadas sus economías por el estancamiento económico sufrido durante los años ochenta. Adicionalmente, tanto en México como los países centroamericanos se presentan procesos de cambio y de transformaciones profundas. En el caso de México, las reformas económicas e institucionales que se han efectuado, le delimitan un panorama económico y social distinto al de una década atrás. Los procesos de desregulación, privatización y apertura reorientan las posibilidades de crecimiento económico en el futuro. Por su parte, Centroamérica apenas empieza a realizar estas reformas pero la guerra sufrida y la desarticulación social y política que se derivó de ella se suman a los efectos negativos del agotamiento del modelo agroexportador.

En este contexto, un aspecto que determina la recuperación del crecimiento económico para los países latinoamericanos es el de contar con financiamiento, factor que se ha traducido en una especial atención para el sector externo orientándolo hacia procesos de liberalización que permitan obtener recursos financieros por la vía del comercio y las inversiones.

Frente a la necesidad de obtener recursos financieros, las relaciones intralatinoamericanas se han visto debilitadas, ya que se ha buscado fortalecer los vínculos con los países que cuentan con capital, y por ello las relaciones económicas a nivel internacional se visualizan como una reconcentración de éstas entre los países del "norte" y a su vez entre los países del sur con los del "norte". 2/ Por esta consideración, llama la atención el significado de los Acuerdos de Tuxtla como una revalorización del mercado regional y un fortalecimiento a los debilitados procesos de integración latinoamericana.

2/ En 1980, Japón, los países asiáticos de reciente industrialización, Estados Unidos, Canadá y los países que conforman la C.E.E., participaban con el 70% del comercio mundial y en 1989 concentraban ya el 83%. Por el contrario, América Latina bajó su participación del 6% al 4% en los mismos años. GATT, "El Comercio Internacional 1989-1990" Vol.1, Ginebra, 1990. Con relación a Centroamérica, en 1970 el 26.1% de sus exportaciones y el 24.3% de sus importaciones totales se ubicaban en el comercio intrarregional; en 1987 sólo el 12.1% y 10.7% respectivamente. Por el contrario, en 1970 los Estados Unidos les representaban el 35% de su comercio total y para 1987 alrededor del 45%. FMI, "Direction of Trade Statistics", DOTS.

1. El Contexto internacional y regional

Pese al espíritu de acercamiento y negociación que existe entre la región centroamericana y México, abundan una serie de obstáculos y condicionamientos que es preciso identificar.

El primer aspecto se refiere al contexto internacional. En los últimos años, el crecimiento de la economía mundial se ha caracterizado por presentar ciclos económicos de corta duración, con tasas de variación anual no superiores al 3%. Vinculado con este proceso, el comercio mundial ha presentado mayor dinamismo y se ha transformado en el mecanismo que puede jalar a la producción en su conjunto. 3/ Con estas apreciaciones se ha pugnado por continuar con procesos de liberalización comercial para expandir aún más el crecimiento del mercado internacional y en esta dirección el Tratado Multilateral de Comercio (GATT), instancia de regulación del comercio mundial que continúa ubicándose en el centro de esta discusión.

Con base en dos principios básicos, la no discriminación en el comercio y la protección exclusivamente arancelaria, más la inclusión de tres temas nuevos, como son los servicios, las inversiones y la propiedad intelectual, la última ronda de negociaciones comerciales multilaterales, mejor conocida como la Ronda de Uruguay (1986), se encuentra empantanada. Las medidas proteccionistas no arancelarias que afectan la comercialización de productos agrícolas y textiles principalmente, y con efectos directos en contra de las exportaciones latinoamericanas, constituyen la parte más difícil del contexto problemático. Aunque en el caso de la Ronda de Uruguay, el poco avance con respecto a la eliminación de subsidios que la C.E.E. deberá realizar en la producción y comercialización agrícola son una manifestación de que las prácticas proteccionistas no arancelarias han crecido contraponiéndose a la llamada liberalización comercial.

Por lo tanto, incidir para obtener un mayor y mejor acceso sin restricciones al mercado de los países desarrollados, un trato diferenciado y más favorable a los productos latinoamericanos respetando los acuerdos internacionales, es tarea común de los países centroamericanos y de México. Más aún cuando Costa Rica, Guatemala y El Salvador acaban de firmar su incorporación al GATT.

3/ La producción mundial de mercancías tuvo una variación media anual del 4% en el período 1983-1990 y el comercio, dentro del mismo período, del 6%.

El segundo aspecto que condiciona la relación México-Centroamérica se refiere a la conformación de los bloques comerciales regionales, cuya localización responde a características geopolíticas y económicas. En esta dirección, la relación de México y Centroamérica no debería tener obstáculos ya que son vecinos naturales, con similitudes históricas, económicas y culturales. Sin embargo, el problema reside en la instrumentación del principio de la reciprocidad en un mundo donde existen países con diferentes grado de desarrollo y cuya comparación lo único que arroja son desniveles y diferencias.

En este sentido es importante clarificar en el proceso de negociación que se ha abierto entre México y Centroamérica cuál va a ser el manejo que se establecerá entre el principio de reciprocidad por un lado y de la asimetría por el otro y, en esta diferenciación, qué lugar ocupa y cómo se combina el tratamiento multilateral con el bilateral.

2. Multilateralismo vs. bilateralismo: Un intento de síntesis

En la reunión de Tuxtla un elemento importante que destacó fue el énfasis que adquirió el tratamiento regional como mecanismo idóneo para el incremento de las relaciones México-Centroamérica. Sin embargo llama la atención que en las negociaciones últimas que se han efectuado, los acuerdos de carácter bilateral son los que continúan prevaleciendo.

El 28 y 29 de enero de 1991 se llevó a cabo la Sexta Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Educativa y Cultural y la Segunda Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica de México y El Salvador.

El 10 y 12 de febrero de 1991 se realizó una reunión binacional México-Guatemala; entre los temas abordados destacaron el aceleramiento de los mecanismos para formar una zona de libre comercio entre ambos países, aun cuando se renovó el Acuerdo de Alcance Parcial mediante una mayor incorporación de productos y mejores preferencias arancelarias, la renegociación de adeudos de Guatemala con México y algunos programas de cooperación económica.

El 23 de febrero de 1991 México y Costa Rica firmaron un Acuerdo para la creación de una zona de libre comercio bilateral. Costa Rica ofreció entre los primeros intercambios la venta de azúcar y carne. Además se firmaron 40 convenios en distintas áreas de cooperación económica, comercial de intercambio científico y tecnológico, turismo, agricultura, pesca, y vivienda.

Probablemente las dificultades para coordinar las acciones multilaterales han incidido para que en la práctica las acciones bilaterales sean las que prevalezcan. Sin embargo, para no alterar los tiempos acordados a nivel regional y mantener el principio de la multilateralidad y de la reciprocidad, se sugiere a continuación algunos de los aspectos que deben tomarse en cuenta.

a) Tanto el Acuerdo de Complementación Económica como el proceso de liberalización comercial son los espacios en donde se mostrará la perspectiva de la reciprocidad, y ésta se dará por el manejo multilateral de las medidas arancelarias y no arancelarias, la relación y coordinación que debe existir entre liberalización, política económica y desarrollo, el establecimiento de nuevos y mejores instrumentos de financiamiento común, y por un tratamiento similar a la inversión extranjera, que permita acceder a financiamiento pero que no se resuelva a largo plazo en una transferencia masiva de capitales. También en el marco multilateral se pueden definir los instrumentos que se van a utilizar para incentivar el intercambio científico y tecnológico, el cultural y el diseño de políticas migratorias, por ejemplo.

b) En este contexto, los acuerdos bilaterales que se han suscrito entre los países centroamericanos y México --como son los acuerdos de alcance parcial, algunos proyectos de coinversión o de cooperación-- deberían concretarse a instrumentar el contenido global de los acuerdos multilaterales pero en función de la especificidad de la estructura productiva, de sus objetivos de desarrollo y de las condiciones socioculturales y políticas de cada país. Es decir, establecer de forma precisa las referencias adicionales que han obstaculizado o no han sido consideradas en tiempos pasados en el intercambio comercial, y que se refieren a: requerimientos de origen, cláusulas de salvaguarda, cuotas, permisos, etc., ya que si bien la tendencia es liberalizarlos, en la práctica y tomando en cuenta que se persigue el desarrollo económico regional va a ser necesario proteger algunos sectores productivos y promoverlos ofreciendo incentivos que no se traduzcan en

efectos lesivos para la competitividad regional sino necesarios y complementarios para el incremento de la productividad.

El tomar en cuenta estos principios beneficiará el acordar mecanismos que no se contrapongan y que puedan resultar discriminatorios para algunos de los países que participan en el proceso de instrumentación de los Acuerdos de Tuxtla.

Sin embargo, para cualquier avance que se logre en la instrumentación del Acuerdo de Complementación Económica y de Libre Comercio, es fundamental tomar ejemplos del pasado y revisar con una perspectiva global cuáles han sido las bases sobre las que se han sustentado las relaciones entre Centroamérica y México, sus logros y sus límites.

II. RETROSPECTIVA DE LAS RELACIONES MEXICO-CENTROAMERICA

A. Comercio

Desde el inicio de la institucionalización de las relaciones entre México y Centroamérica, el intercambio comercial ha ocupado un lugar prioritario; no obstante, hasta antes de los años ochenta fue de significación menor para cualesquiera de los países involucrados en esta relación.

El comportamiento del comercio México-Centroamérica durante la última década permite diferenciar varios períodos. Uno que va de 1980 a 1983, caracterizado por un dinámico intercambio comercial que se vio favorecido por las exportaciones de petróleo mexicano. El siguiente se sitúa de 1984 a 1988, período en el que el comercio retrocedió a los niveles que había presentado en los años setenta. La caída de las exportaciones petroleras, la contracción de la demanda externa mexicana y la reducción de la oferta exportable centroamericana influyen en este retraimiento. El último período se sitúa de 1989 a la fecha y se caracteriza por la reactivación del intercambio comercial, sin que éste sea determinado por las ventas de petróleo mexicano.

A pesar de las variaciones que sufre la dinámica del intercambio comercial, el comercio de México con Centroamérica significó el 1.7% promedio de sus exportaciones totales y el 0.2% promedio de sus importaciones totales. Esta relación para Centroamérica fue del 1.2% promedio y del 7% promedio, respectivamente. (Véanse los cuadros 1 y 2.)

Las exportaciones mexicanas con destino hacia Centroamérica adquirieron relevancia en 1980, con la firma del Acuerdo de San José, que marcó el inicio del abastecimiento energético. La relevancia de la exportación del petróleo se hizo notar entre 1981 y 1984 por la alta proporción de éste (65% promedio) en las exportaciones totales de México a la región. Sin embargo, de 1985 a la fecha, la participación del petróleo ha ido decreciendo notablemente hasta llegar a representar el 23% de las exportaciones en 1990. El estancamiento económico y las reformas del sector externo mexicano, dirigidas fundamentalmente a la apertura y diversificación de sus exportaciones y la suspensión o reducción del abasto petrolero hacia Centroamérica por el atraso en el pago de adeudos de la factura petrolera, explican en parte la situación antes descrita. (Véase el cuadro 3.)

Cuadro 1

MEXICO: IMPORTANCIA RELATIVA DEL COMERCIO EXTERIOR CON CENTROAMERICA

(Millones de dólares)

	Exportaciones		Importaciones		Porcentajes	
	Destino	Totales	Origen	Totales	Exportaciones	Importaciones
	Centroamérica (1)	(2)	Centroamérica (3)	(4)	(1/2)	(3/4)
1970	21.2	1,174.0	2.8	2,461.2	1.8	0.1
1971	23.2	1,289.7	2.7	2,406.1	1.8	0.1
1972	35.3	1,580.0	4.7	2,934.0	2.2	0.2
1973	51.9	2,451.7	6.8	4,144.5	2.1	0.2
1974	78.4	2,848.6	8.5	6,051.8	2.8	0.1
1975	81.2	2,862.8	16.2	6,571.8	2.8	0.2
1976	74.3	3,360.5	22.9	5,885.3	2.2	0.4
1977	111.6	4,185.2	17.0	5,525.2	2.7	0.3
1978	142.8	6,166.0	9.5	8,048.2	2.3	0.1
1979	136.5	8,817.3	15.3	12,196.4	1.5	0.1
1980	246.9	16,067.0	32.0	17,788.7	1.5	0.2
1981	435.7	19,938.0	102.5	23,743.5	2.2	0.4
1982	398.3	21,230.0	64.3	14,420.2	1.9	0.4
1983	401.9	22,320.0	25.9	10,651.4	1.8	0.2
1984	355.0	24,196.0	30.9	14,332.0	1.5	0.2
1985	269.2	21,663.8	30.5	13,212.2	1.2	0.2
1986	212.0	16,031.0	18.5	11,432.4	1.3	0.2
1987	315.8	20,656.2	21.5	12,222.9	1.5	0.2
1988	334.1	20,565.1	40.7	18,898.2	1.6	0.2
1989	431.8	22,842.1	53.2	25,437.9	1.9	0.2
1990	408.8	26,950.3	62.1	31,090.0	1.5	0.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales, "Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, No. 9".
De 1985 a 1988, el total de exportaciones e importaciones es información del Banco de México,
"Indicadores Economicos".

Cuadro 2

CENTROAMERICA: IMPORTANCIA DEL COMERCIO CON MEXICO

(Millones de dólares)

	Exportaciones		Importaciones		Porcentajes	
	Destino México	Totales	Origen México	Totales	Exportaciones	Importaciones
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1/2)	(3/4)
1970	2.8	1,091.6	21.2	1,231.1	0.3	1.7
1971	2.7	1,099.8	23.2	1,301.1	0.2	1.8
1972	4.7	1,321.0	35.3	1,409.3	0.4	2.5
1973	6.8	1,653.4	51.9	1,840.7	0.4	2.8
1974	8.5	2,095.7	78.4	2,918.6	0.4	2.7
1975	16.2	2,284.0	81.2	2,939.1	0.7	2.8
1976	22.9	2,992.0	74.3	3,305.0	0.8	2.2
1977	17.0	4,089.9	111.6	4,344.6	0.4	2.6
1978	9.5	3,826.1	142.8	4,731.9	0.2	3.0
1979	15.3	4,442.3	136.5	5,041.4	0.3	2.7
1980	32.0	4,389.7	246.9	5,942.5	0.7	4.2
1981	102.5	3,768.4	435.7	5,807.5	2.7	7.5
1982	64.3	3,328.4	398.3	4,714.4	1.9	8.4
1983	25.9	3,520.2	401.9	4,727.3	0.7	8.5
1984	30.9	3,750.6	355.0	5,487.7	0.8	6.5
1985	30.5	3,777.0	269.2	5,014.0	0.8	5.4
1986	18.5	4,048.0	212.0	4,658.0	0.5	4.6
1987	21.5	3,819.0	315.8	5,544.0	0.6	5.7
1988	40.7	4,091.0	334.1	5,711.0	1.0	5.8
1989	53.2	4,213.0	431.8	5,572.0	1.3	7.7
1990	62.1	4,413.0	408.8	5,976.0	1.4	6.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales, "Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, No. 9".

Cuadro 3

MEXICO: EXPORTACIONES TOTALES Y PETROLERAS HACIA CENTROAMERICA

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 a/
Miles de dólares												
Exportaciones totales	246,873	435,736	398,306	401,884	354,965	269,150	212,019	315,752	334,076	431,768	408,796	260,349
Costa Rica	96,353	103,429	72,209	67,640	60,351	20,960	59,920	55,540	74,302	77,850	62,098	38,598
El Salvador	18,583	86,535	68,615	89,344	76,991	88,410	59,219	82,196	85,798	88,810	102,356	50,992
Guatemala	59,201	129,218	107,079	68,730	102,632	101,193	58,929	116,707	109,271	196,724	180,215	142,846
Honduras	18,987	20,491	9,483	22,170	46,373	28,264	25,337	45,037	54,955	59,683	52,038	20,250
Nicaragua	53,749	96,063	140,920	154,000	68,618	30,323	8,614	16,272	9,750	8,701	12,089	7,663
Exportaciones petroleras	78,066	302,653	225,751	268,611	237,160	175,038	77,641	118,309	103,969	131,228	94,351	43,657
Costa Rica	58,816	64,175	34,827	46,350	32,052	-	20,903	23,649	30,502	33,590	15,389	17,563
El Salvador	-	65,059	40,624	68,579	60,268	64,554	35,987	46,256	29,472	46,937	44,915	18,553
Guatemala	-	74,098	53,530	34,719	73,743	70,052	13,934	32,370	23,970	16,499	10,400	-
Honduras	-	7,134	-	9,783	30,341	25,266	6,278	14,507	20,025	34,202	23,647	7,541
Nicaragua	19,250	92,187	96,770	109,180	40,756	15,166	539	1,527	-	-	-	-
Porcentajes												
Exportaciones petroleras	31.6	69.5	56.7	66.8	66.8	65.0	36.6	37.5	31.1	30.4	23.1	16.8
Costa Rica	61.0	62.0	48.2	68.5	53.1	-	34.9	42.6	41.1	43.1	24.8	45.5
El Salvador	-	75.2	59.2	76.8	78.3	73.0	60.8	56.3	34.4	52.9	43.9	36.4
Guatemala	-	57.3	50.0	50.5	71.9	69.2	23.6	27.7	21.9	8.4	5.8	-
Honduras	-	34.8	-	44.1	65.4	89.4	24.8	32.2	36.4	57.3	45.4	37.2
Nicaragua	35.8	96.0	68.7	70.9	59.4	50.0	6.3	9.4	-	-	-	-

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), boletín de Información Económica, 1980-1987; SECOFI, Dirección General de Política de Comercio Exterior, 1988-1991.

a/ Cifras de enero a junio.

Los saldos comerciales han sido constantemente favorables para México. De 1980 a 1990, el saldo comercial acumulado ascendió a 3,521,268 dólares, estableciendo un desequilibrio muy alto en el comercio. Durante estos años, las exportaciones centroamericanas dirigidas a México representaron entre el 6% y el 12% de las exportaciones de México a la región. (Véase el cuadro 4.)

La participación comercial de los países es disímil. Guatemala, por ejemplo, es el país que destaca por su intercambio con México. La vecindad geográfica y el contar con una estructura productiva más desarrollada determina esta primacía. Ya desde 1946 Guatemala concentraba el 71% de las exportaciones mexicanas, y actualmente (1990) participa con el 44%. En relación con las importaciones de origen centroamericano, Guatemala proporciona el 59.4% de ellas.

El segundo país en importancia comercial para México es El Salvador. Las exportaciones mexicanas de petróleo hasta 1985 y de aceite crudo durante los últimos años lo colocan en ese lugar. Actualmente participa del 25% de las exportaciones mexicanas dirigidas a América Central, superando a Costa Rica, país que desde la segunda mitad de los años setenta hasta 1980 participó activamente de las ventas de México, llegando a absorber en 1980 el 39.05% de las mercancías mexicanas. La relevancia comercial de México para El Salvador se ha expresado en un creciente déficit para este país.

Por otra parte, la participación de Nicaragua y de Honduras ha sido débil y durante los años ochenta muy contrastante. Nicaragua concentró en 1980 el 21.8% de las exportaciones mexicanas y en 1988 sólo el 2.9%.

En el caso de Honduras es interesante observar que se está convirtiendo en el segundo mejor importador hacia México, principalmente por la venta de carne, cuerdas y cordales de polietileno y níquel que hace a México. Del conjunto de las importaciones mexicanas de origen centroamericano, Honduras ha ocupado durante los ochentas entre el segundo y tercer lugar. Actualmente representa el 12% de las importaciones centroamericanas. (Véase de nuevo el cuadro 4, y el 5.)

El decrecimiento del comercio intrarregional puede observarse también con el comportamiento del ritmo de crecimiento. Durante el período 1970-1975, las exportaciones mexicanas hacia Centroamérica crecieron a una tasa media anual del 30.9%, en el período 1975-1980, del 29.8% y de 1980 a 1990, del 5.2%.

Cuadro 4
MEXICO: COMERCIO CON CENTROAMERICA, 1946-1988
(Miles de dólares)

	1946		1960		1970		1975		1980		1985		1990	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Exportaciones														
Mercado Común Centroamericano	14,602	100.0	7,226	100.0	21,203	100.0	81,641	100.0	246,873	100.0	269,150	100.0	408,796	100.0
Costa Rica	100	0.7	1,104	15.3	5,043	23.8	26,530	32.5	96,353	39.0	20,960	7.8	62,098	15.2
El Salvador	1,218	8.3	1,944	26.9	3,184	15.0	14,045	17.2	18,583	7.5	88,410	32.8	102,356	25.0
Guatemala	10,427	71.4	2,693	37.3	8,807	41.5	24,696	30.2	59,201	24.0	101,193	37.6	180,215	44.1
Honduras	1,002	6.9	652	9.0	1,730	8.2	8,263	10.1	18,987	7.7	28,264	10.5	52,038	12.7
Nicaragua	1,855	12.7	833	11.5	2,439	11.5	8,107	9.9	53,749	21.8	30,323	11.3	12,089	3.0
Importaciones														
Mercado Común Centroamericano	2,093	100.0	501	100.0	2,793	100.0	19,378	100.0	32,047	100.0	30,486	100.0	62,059	100.0
Costa Rica	347	16.6	47	9.4	321	11.5	7,485	38.6	854	2.7	8,234	27.0	8,064	13.0
El Salvador	201	9.6	144	28.7	124	4.4	1,493	7.7	1,260	3.9	419	1.4	3,135	5.1
Guatemala	1,320	63.1	226	45.1	997	35.7	8,534	44.0	25,876	80.7	15,983	52.4	32,364	52.2
Honduras	89	4.3	70	14.0	16	0.6	1,730	8.9	3,871	12.1	5,768	18.9	2,464	4.0
Nicaragua	136	6.5	14	2.8	1,335	47.8	136	0.7	186	0.6	82	0.3	16,032	25.8
Saldo Comercial														
Mercado Común Centroamericano	12,509	100.0	6,725	100.0	18,410	100.0	62,263	100.0	214,826	100.0	238,664	100.0	346,737	100.0
Costa Rica	(247)	-2.0	1,057	15.7	4,722	25.6	19,045	30.6	95,519	44.5	20,651	8.7	71,046	20.5
El Salvador	1,017	8.1	1,800	26.8	3,060	16.6	12,552	20.2	17,323	8.1	90,378	37.9	80,947	23.3
Guatemala	9,107	72.8	2,467	36.7	7,810	42.4	16,162	26.0	33,415	15.6	98,688	41.4	79,557	22.9
Honduras	913	7.3	582	8.7	1,714	9.3	6,533	10.5	15,116	7.0	27,053	11.3	45,754	13.2
Nicaragua	1,719	13.7	819	12.2	1,104	6.0	7,971	12.8	53,563	24.9	27,053	11.3	8,824	2.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro 5

MEXICO: COMERCIO EXTERIOR CON CENTROAMERICA, 1980-1988

(Estructura porcentual)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Exportaciones	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Costa Rica	39.0	23.7	18.1	16.8	17.0	7.8	28.3	17.6	22.2	18.0	15.2
El Salvador	7.5	19.9	17.2	22.2	21.7	32.8	27.9	26.0	25.7	20.6	25.0
Guatemala	24.0	29.7	26.9	17.1	28.9	37.6	27.8	37.0	32.7	45.6	44.1
Honduras	7.7	4.7	2.4	5.5	13.1	10.5	12.0	14.3	16.4	13.8	12.7
Nicaragua	21.8	22.0	35.4	38.3	19.3	11.3	4.1	5.2	2.9	2.0	3.0
Importaciones	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Costa Rica	2.7	16.8	21.5	0.2	44.9	27.0	8.3	6.5	8.0	8.3	13.0
El Salvador	3.9	1.2	0.6	0.0	0.5	1.4	3.2	2.8	3.9	7.7	5.1
Guatemala	80.7	71.4	59.7	51.3	32.3	52.4	55.4	65.6	73.0	74.6	52.2
Honduras	12.1	1.0	0.8	12.8	0.6	18.9	17.3	12.5	12.8	1.7	4.0
Nicaragua	0.6	9.6	17.4	35.6	21.8	0.3	15.9	12.5	2.3	7.7	25.8
Saldo	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Costa Rica	44.5	25.9	17.5	18.0	14.3	5.3	30.2	18.4	24.2	19.4	15.6
El Salvador	8.1	25.6	20.4	23.8	23.7	36.9	30.3	27.7	28.7	22.4	28.6
Guatemala	15.5	16.8	20.6	14.7	28.6	35.7	25.2	34.9	27.1	41.5	42.6
Honduras	7.0	5.8	2.7	5.0	14.3	9.4	11.4	14.4	17.0	15.5	14.3
Nicaragua	24.9	25.9	38.8	38.5	19.1	12.7	2.9	4.6	3.0	1.2	-1.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Por su parte, el ritmo de crecimiento de las importaciones de México procedentes de Centroamérica presentaron una tasa de crecimiento media anual del 27.6% de 1970 a 1980, y de 6.8% de 1980 a 1990. (Véanse los cuadros 6 y 7.)

En relación con la estructura del intercambio comercial, ésta presenta para los años ochenta las siguientes tendencias: un aumento de la participación de las exportaciones mexicanas de bienes de consumo y de bienes de capital y un incremento de las exportaciones centroamericanas de bienes intermedios. (Véase el cuadro 8.)

Los productos que destacan en las exportaciones mexicanas son:

Bienes intermedios: petróleo, aceites crudos, propano, butano, amoniaco, cinc en alambre y en barras, fibras acrílicas, envases y productos químicos como los sulfatos, policloruros, ortoftalatos, óxidos de titanio, insumos para medicamentos, hojas y películas de celulosa.

Bienes de capital: vehículos para transportar mercancías, automotores para turismo, partes de aparatos eléctricos de telefonía y telegrafía, máquinas automáticas, tubos de cobre afinado.

Bienes de consumo: libros y folletos, hilados de poliéster, y medicamentos.

De parte de los países centroamericanos, las exportaciones que se dirigen hacia México presentan las siguientes características:

1) Costa Rica. Bienes intermedios: aceites de palma, semillas de palma africana, plásticos, cordeles de polietileno y productos químicos, entre los que se encuentran los compuestos heterocíclicos, puertas y marcos de madera.

Bienes de capital: seleccionadora de granos y semillas.

Bienes de consumo: carne de bovino deshuesada y sin deshuesar, y vajillas de melanina.

2) El Salvador. Bienes intermedios: hojas y tiras de aluminio con soporte, y tejidos estampados de fibras de poliéster, de tafetán y de fibras discontinuas, varillas corrugadas, cajas de papel y cartón.

Bienes de capital: herramientas de mano.

Bienes de consumo: medicamentos, clavos y tachuelas.

3) Guatemala. Bienes intermedios: algodón sin pepita, látex de caucho natural, tablones de maderas finas y en bruto, cueros y pieles de bovino, láminas zurcadas por las dos caras y neumáticos.

Cuadro 6
EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES DE MEXICO A CENTROAMERICA
(Tasas de crecimiento)

Período	Mercado Común Centroamericano	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1946-1960	-4.9	18.7	3.4	-9.2	-3.0	-5.6
1960-1970	11.4	16.4	5.1	12.6	10.3	11.3
1970-1975	30.9	39.4	34.6	22.9	36.7	27.2
1975-1980	24.8	29.4	5.8	19.1	18.1	46.0
1970-1980	27.8	34.3	19.3	21.0	27.1	36.2
1980-1985	1.7	-26.3	36.6	11.3	8.3	-10.8
1985-1990	8.7	24.3	3.0	12.2	13.0	-16.8
1980-1990	5.2	-4.3	18.6	11.8	10.6	-13.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro 7

EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES DE MEXICO PROCEDENTES DE CENTROAMERICA

(Tasas de crecimiento)

Período	Mercado común centroamericano	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1946-1960	-9.7	-13.3	-2.4	-11.8	-1.7	-15.0
1960-1970	18.7	21.2	-1.5	16.0	-13.7	57.7
1970-1975	47.3	87.7	64.5	53.6	155.1	-36.7
1975-1980	10.6	-35.2	-3.3	24.8	17.5	6.5
1970-1980	27.6	10.3	26.1	38.5	73.1	-17.9
1980-1985	-1.0	57.3	-19.8	-9.2	8.3	-15.1
1985-1990	15.3	-0.4	49.6	15.2	-15.6	187.2
1980-1990	6.8	25.2	9.5	2.3	-4.4	56.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro 8

MEXICO: ESTRUCTURA DEL COMERCIO CON CENTROAMERICA

	1981		1988	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
México				
Bienes de consumo	6.6	10.4	11.3	0.6
Bienes intermedios	90.5	8.4	79.5	10.3
Bienes de capital	2.9	4.7	9.2	1.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Bienes de consumo: animales vivos, carne de animales bovinos y caña de azúcar y azúcar.

4) Honduras. Bienes intermedios: cuerdas y cordeles de polietileno, hojas y tiras delgadas de aluminio, níquel, carne, cueros y pieles de bovino, papel para varios usos (carbónico, autocopias, estensiles, para linóleo de piso etc.)

5) Nicaragua. Bienes de consumo: carne deshuesada, congelada y en canal, y antes de 1987 la caña de azúcar. Bienes intermedios: cueros y pieles de bovino, algodón, y estopas de filamentos sintéticos.

En suma, ante las características del comercio entre México y Centroamérica, se pretende con el Acuerdo de Complementación Económica derivado de los Acuerdos de Tuxtla, redimensionar las relaciones comerciales. Frente al proceso de liberalización y de reinserción al mercado mundial que se busca para América Latina, este hecho puede ser interpretado como un mecanismo complementario de apertura. El promover la vinculación con América Central y con el resto de latinoamérica permitirá mejorar los niveles de negociación de la región frente al resto del mundo. La similitud de las estructuras productivas que han significado a su vez límites para el desarrollo comercial orientan las relaciones económicas regionales por el reforzamiento de los Acuerdos de Complementación con dirección hacia el mercado interno y regional.

B. Acuerdos de alcance parcial

Dentro de los mecanismos que se han instrumentado para impulsar el comercio entre los países centroamericanos y México se encuentra el establecimiento de los Acuerdos Bilaterales de Alcance Parcial (ABAP). Estos acuerdos permiten, dentro del Marco aprobado en la constitución de la ALADI y suscrito en el Tratado de Montevideo de 1980, otorgar preferencias arancelarias unilaterales.

Entre 1982 y 1986 México estableció convenios de este tipo con las cinco repúblicas centroamericanas. En total, otorga concesiones arancelarias a 1,096 productos centroamericanos. Como un antecedente de los ABAP, desde 1975 México ya ofrecía concesiones unilaterales a Centroamérica a través del IMPEXNAL, una empresa mexicana impulsora y exportadora nacional del comercio

exterior que concesionó a los países centroamericanos de permisos de importación.

A partir de la firma de los ABAP, el comercio con Centroamérica no se ha incrementado a los niveles que pudieran haberse esperado, y el beneficio que han logrado las importaciones centroamericanas por medio de este mecanismo ha sido menor y desigual para el conjunto de los países. Entre los problemas principales que han resultado de la instrumentación de los ABAP están los siguientes: 4/ muchos de los productos desgravables están sujetos a cuotas de importación, las preferencias otorgadas no eliminaban el pago de otros impuestos y, una última y muy importante, los productos que destacan por su importancia en las importaciones mexicanas de origen centroamericano no están contemplados en las listas de los ABAP. Además, el comportamiento de las importaciones centroamericanas, al depender de la demanda mexicana, presenta rasgos coyunturales y aleatorios.

Para precisar estas consideraciones se dan algunos ejemplos; con relación a los beneficios desiguales, se sitúan los casos de Costa Rica y de Nicaragua. Costa Rica es el país cuyo monto de importaciones realizadas por medio de los ABAP presenta para algunos años el porcentaje más alto. En 1984 y 1985, el 99% y 81% de las importaciones fueron realizadas por ABAP y en 1990 y 1991, alrededor del 88% y del 93%. Por el contrario, las importaciones nicaragüenses de 1985 a 1988 no utilizaron este instrumento. En el resto de los países, la relación es la siguiente: Guatemala realiza en promedio el 56% de sus importaciones, Honduras, un promedio del 38% y El Salvador, un promedio del 24%. (Véase el cuadro 9.)

Lo coyuntural y aleatorio se refiere en general a las tendencias de las importaciones provenientes de Centroamérica, ya que difícilmente presentan una continuidad anual tanto los productos como los montos. Ello explica las variaciones en cuanto a los porcentajes de importaciones concertadas por medio de los ABAP. Por ejemplo, el alto porcentaje de 99% de importaciones por ABAP de Costa Rica en 1984 y de 81.5% en 1985 se debió exclusivamente a dos productos, el arroz y la carne deshuesada. La falta de demanda mexicana para estos productos en 1986, se refleja en la caída de las importaciones.

4/ Véase, Ricardo Zapata, "Los Tratados de alcance parcial entre México y los países centroamericanos. Su impacto y algunas posibilidades de acción futura", mimeo, borrador de discusión, abril de 1987.

Cuadro 9

IMPORTACIONES PROCEDENTES DE CENTROAMERICA CON ABAP

(Porcentajes con relación al total)

	Costa Rica	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua
1982	1.8				
1983	0.0				
1984	99.0	79.8			
1985	81.0	36.9		52.7	-
1986	1.0	72.0	6.1	15.3	-
1987	35.2	47.8	7.0	12.7	-
1988	47.5	35.0	5.3	14.6 ^{a/}	-
1989 ^{b/}	56.0	43.0	14.2	19.8	...
1990 ^{b/}	88.0	66.9	30.9	75.6	...
1991 ^{b/}	93.5	49.0	54.1	86.0	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^{a/} Corresponde a enero-junio de 1988.^{b/} Los porcentajes de 1989, 1990 y 1991 son una aproximación que se derivó de tomar en cuenta la proporción de las importaciones realizadas por ABAP con respecto a las principales importaciones mexicanas de origen centroamericano. La información es de la Dirección General de Política de Comercio Exterior (SECOFI).

Las dificultades que han presentado la instrumentación de los ABAP y su poco impacto en el incremento del intercambio entre México y Centroamérica obliga a reflexionar sobre la vigencia de este mecanismo en las negociaciones futuras. En el marco de un tratamiento multilateral de desgravación regional se ha seguido actuando a favor de renovar este tipo de acuerdos, ofreciendo mayores preferencias y ampliando las listas al incluir más fracciones arancelarias. Un resultado de ello se puede observar con el incremento de importaciones por ABAP de El Salvador, Honduras y Guatemala.

La conclusión general que se puede derivar es que los ABAP aunque incentivan la relación bilateral, si es que están inmersos en un contexto de desgravación paulatina a nivel regional, tienen la virtud de recoger las diferencias productivas y estructurales que estos países presentan entre sí. Lo que hay que revisar son los obstáculos adicionales a las preferencias arancelarias que se han convertido en mecanismos proteccionistas. Sin embargo, el problema de la debilidad del intercambio y de las relaciones entre México y Centroamérica no radica en el funcionamiento e instrumentación de los ABAP sino principalmente en cómo combinar estos instrumentos con la complementariedad económica que implica la elaboración coordinada de un programa de financiamiento y de coinversiones, que esté orientado fundamentalmente a incrementar la oferta centroamericana y a su vez a determinar una demanda más estable por parte de México.

C. Instrumentos de financiamiento

Los primeros créditos recíprocos interbancarios que se establecieron entre México y Centroamérica datan de 1961, cuando el Banco Centroamericano de Integración (BCIE) y el Banco de México establecieron una línea de crédito por un millón de dólares.

En 1965, entre el Banco de México y la Cámara de Compensación Centroamericana se acordó establecer créditos recíprocos y compensaciones por 3 millones de dólares. Para 1983, el monto global del crédito oscilaba de 20 a 40 millones de dólares, con un plazo de amortización de 6 a 4 meses y tasa de interés del 80% al 90% de la "prime rate". También en 1965 se estableció una línea de crédito por 5 millones de dólares entre el BCIE y el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados de México (FOMEX) para la compra de productos esenciales y bienes de capital, con un mínimo del 70% del valor agregado mexicano.

Antes de la creación de los Acuerdos de Alcance Parcial, México estableció, en 1975, una Franja Fronteriza de 20 km de ancho para la comercialización de productos guatemaltecos. Posteriormente, esta franja se convirtió en la zona de libre comercio de Quintana Roo y amplió la concesión para productos salvadoreños, hondureños y nicaragüenses. El monto actual de la franquicia arancelaria es de 25 millones de dólares. En los últimos años, este mecanismo no ha sido utilizado por ninguno de los países objeto de esta concesión.

El Programa de Cooperación Energética para los países de Centroamérica y el Caribe se inicia con la firma del Acuerdo de San José en 1980. Este consiste en el abastecimiento por parte de México y Venezuela de 160,000 barriles diarios de petróleo. El suministro se concretó a través de contratos comerciales individuales. Se observan las políticas y prácticas comerciales usuales de cada país, incluyendo las relativas a calidades disponibles y precios de venta en los mercados internacionales. A través de las entidades financieras de México y Venezuela se otorgan créditos por el 30% de sus respectivas facturas, con plazos de 5 años y una tasa de interés de 4%. Si los recursos derivados de estos créditos se destinaran a proyectos prioritarios de desarrollo económico, dichos créditos podrían convertirse en otros de hasta 20 años, a una tasa de interés del 2%.

En 1984 y con recursos del Acuerdo de San José se estableció un Convenio de Facilidades Crediticias y cooperación financiera entre México y el BCIE. Actualmente, por el atraso en el pago de adeudos de la factura petrolera, sus beneficios han sido suspendidos para la región centroamericana, con excepción de Honduras. Para reactivar el Convenio, el 16 de octubre de 1991 se firmó entre el gobierno mexicano y el BCIE un convenio de financiamiento que entrará en vigor una vez pagados el servicio moratorio de las deudas centroamericanas, que asciende a 90 millones de dólares de un capital de 1,400 millones de dólares. Las nuevas modalidades se regirán por las siguientes condiciones: precio de 15 dólares por barril, y porcentaje del financiamiento crediticio manejado por el BCIE del 20% al 25% de la factura dependiendo del precio promedio del barril. El financiamiento que se otorgará al sector productivo sobre el comercio de bienes tendrá un plazo mínimo de un año y máximo de cinco años, con una tasa de interés de menos dos puntos porcentuales de la tasa de consenso de la OCDE. También ofrecerá financiamiento al sector privado hasta por siete años, con dos de gracia, y

al sector público hasta por 12 años con cuatro de gracia, la tasa de interés será del 6%.

Entre los programas de financiamiento recientemente instaurados para agilizar el intercambio comercial se encuentran: a) el Programa de Financiamiento de Importaciones Centroamericanas (FICE) creado en 1989 con el objeto de disminuir el desequilibrio en el comercio. Este programa cuenta con un fondo revolviente de hasta 65 millones de dólares y hasta 1990 sólo había sido utilizado por Guatemala (monto 4,133 millones de pesos) y Costa Rica (monto 197 millones de pesos). 5/

b) El Régimen Preferencial en la frontera sur de México que otorga 100 millones de dólares como cuota de franquicia arancelaria. Este régimen también fue creado en 1989, y con excepción de Nicaragua sí ha sido utilizado. Los montos utilizados en 1989 son los siguientes: Costa Rica, 87,819 dólares, Guatemala, 2,485 dólares, El Salvador, 4,513 dólares, y Honduras, 124,400 dólares.

La adhesión de México al BCIE en octubre de 1990 puede ser considerada como una de las acciones de cooperación financiera más relevantes de los últimos años. Este proceso se inició en 1986, cuando México realizó una contribución de 57.6 millones de dólares para FONDESCA, Fondo para el desarrollo económico y social de Centroamérica.

Con el recuento de instrumentos de financiamiento que se han establecido, se observa que, pese a los mecanismos financieros que se han diseñado, muchos de ellos con el apoyo de México, no se ha logrado elevar el monto de transacciones comerciales; por el contrario, se ha generado un proceso de endeudamiento creciente de los gobiernos centroamericanos con el gobierno mexicano.

D. La deuda centroamericana contraída con México

Como resultado del financiamiento otorgado por el Acuerdo de Cooperación Energética, los gobiernos centroamericanos empezaron a acumular deuda con el gobierno mexicano al grado de declarar moratoria en el pago del servicio de ésta. Por tal motivo y de manera bilateral, los países han empezado a renegociar sus deudas. Los mecanismos que más están utilizando es la

5/ Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica. "Inventario de Acciones de Cooperación México-Centroamérica", México, 1991.

ampliación de plazos y el de la utilización de swaps (cambio de deuda por activos centroamericanos). Esta situación, que es nueva en las relaciones México-Centroamérica, destaca por la importancia que tiene para el futuro de las relaciones económicas. Los mecanismos de renegociación tienen que contemplar reciprocidad, asimetría, y diferenciación del esquema de negociación internacional para evitar caer en un círculo vicioso de endeudamiento que impida que se logre el resultado que se busca, ayudar a financiar el desarrollo centroamericano.

Existe poca información acerca del contenido de los convenios de renegociación y de las cartas compromiso. De lo obtenido, destaca los siguiente:

1) Costa Rica culmina su convenio de renegociación de 234.3 millones de dólares de deuda en marzo de 1988 y en diciembre de 1990 se firma un Convenio Marco de Intercambio de Deuda por Activos. La lista de empresas, sujetas a este mecanismo, ya han sido entregadas al gobierno mexicano y la constituyen las empresas en proceso de privatización.

2) Guatemala, por su parte, adeuda 70 millones de dólares y también ha escogido el mecanismo de cambio de deuda por activos, enfrentándose a una fuerte reacción contraria de los empresarios locales.

3) Honduras tiene una deuda de 41.5 millones de dólares y su reestructuración se realizó en junio de 1990.

4) En la misma fecha se firmó el Acuerdo de reestructuración de la deuda salvadoreña que asciende a 31.6 millones de dólares.

5) La última renegociación y de la que se tiene mayor información es de la deuda nicaragüense, que asciende a 1,048 millones de dólares. La reestructuración se ha realizado en términos bastante favorables. 524 millones de dólares serán reestructurados mediante bonos cupón cero del Tesoro Americano, con un plazo de 40 años, seis para pago de intereses. Los 536 dólares restantes serán objeto de intercambio por activos de empresas públicas nicaragüenses que serán privatizadas.

Pareciera ser que los mecanismos que se han encontrado para la renegociación de la deuda seguirán apoyándose en una ampliación de plazos, reducción del monto por medio del mecanismo de compra de bonos o compra en el mercado secundario, y por la transformación de deuda centroamericana en activos mexicanos.

E. Otros convenios de cooperación

El número de acciones de cooperación que se han acordado entre México y Centroamérica asciende a 1,043, de los cuales 202 se refieren a cooperación económica, 459 a cooperación educativa y cultural y 382 a cooperación técnica y científica. De estas acciones 63 son de carácter regional, 263 corresponden a cooperación entre México y Costa Rica, 127 entre México y El Salvador, 262 entre México y Guatemala, 179 entre México y Honduras y 149 entre México y Nicaragua.

Por su situación, estas acciones de cooperación se dividen en 270 preproyectos, 192 aprobadas, 185 en ejecución, 24 suspendidas y 305 terminadas. 6/

Cada una de las acciones de cooperación se dividen de acuerdo con los subprogramas acordados en las Bases del Acuerdo de Complementación Económica.

Dentro del área de la cooperación económica destacan, por orden de magnitud, las acciones de abastecimiento energético, desarrollo de la oferta exportable, cooperación financiera y liberalización comercial. En el área de la cooperación educativa y cultural sobresalen las dirigidas a la difusión cultural, al abastecimiento de libros y bibliotecas, formación de recursos humanos y cooperación educativa académica interinstitucional y deportiva. En el orden de la cooperación técnica y científica se le ha dado mayor atención a la agricultura, la energía y el desarrollo industrial, aunque también han tenido una participación importante la cooperación en salud, vivienda, gestión pública, comunicaciones y turismo.

Entre los convenios que se han instrumentado y que vale la pena mantener por sus beneficios colectivos en los acuerdos y negociaciones multilaterales futuras, se encuentran:

a) Todos aquellos que están orientados a facilitar el tráfico comercial y a mejorar la infraestructura de comunicaciones como son los proyectos que permitan canalizar la inversión para el mejoramiento del transporte aéreo, terrestre y marítimo. Con ello se podrá potenciar el intercambio comercial y los convenios de cooperación económica;

6/ Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, "Inventario de acciones de cooperación México-Centroamérica", México, 1991, págs. 286 a 295. Véase el anexo II.

b) El fortalecimiento y ampliación de la cooperación energética que no se ha circunscrito sólo al petróleo sino también a otras fuentes de energía alternativa.

c) El establecimiento de la cooperación económica mediante proyectos turísticos son otras de las iniciativas para captar divisas. Lo interesante sería que estos proyectos no sólo se queden en la búsqueda financiera, sino que trasciendan también al tratamiento y cuidado del acervo cultural y ecológico de la zona en su conjunto;

d) Las relaciones científico-tecnológicas han tenido resultados positivos pero limitados, ya que la concepción que predomina es la de la capacitación quedando ausente toda posibilidad de investigación tecnológica conjunta que pudiera trascender hacia el establecimiento de un desarrollo tecnológico compartido, y

e) De igual forma, los convenios culturales establecidos entre México y Centroamérica han sido múltiples, con buenos resultados pero orientados fundamentalmente hacia la difusión de la cultura.

En este tipo de relaciones han estado ausentes programas y mecanismos de creación colectiva y conjunta que expresen las similitudes y diferencias culturales por ejemplo, o que se orienten para interpretar las repercusiones que el proceso de globalización mundial tiene para la cultura de las distintas regiones latinoamericanas. Los procesos de liberalización comercial tienen también un impacto cultural cuyas repercusiones son económicas, sociales y políticas.

III. PERSPECTIVAS, REQUERIMIENTOS Y POTENCIALIDADES

Ante un acuerdo de complementación económica y libre comercio, y con la visión retrospectiva de las características que han prevalecido en las relaciones México-Centroamérica, este apartado centra su atención en tres aspectos: las perspectivas, los requerimientos y las potencialidades que se derivan de la instrumentación de los Acuerdos de Tuxtla.

A. Las perspectivas

Tanto los países centroamericanos como el mexicano han participado de una profunda crisis y de un proceso de estancamiento económico, que en términos comparativos a la historia reciente ha sido la más cruenta de los últimos cincuenta años. La caída del PIB y de la inversión han determinado la baja en la demanda interna, el empleo y el salario, así como de las condiciones de vida generales de la población en su conjunto. ^{7/} Dicha situación condiciona y limita las relaciones externas, pero a su vez permite identificar necesidades que en un proceso de reactivación de la economía pueden potenciar la complementación, la cooperación y el intercambio económico.

El sector externo ha sido tradicionalmente dinámico para los países centroamericanos y para México, tanto por la actividad exportadora como por ser fuente de divisas. Durante los años ochenta, la característica de las cuentas externas ha sido su constante déficit. La caída de los precios internacionales de productos básicos, que son tradicionales en la exportación centroamericana como la carne, el azúcar y el café, aunado a la disminución de disponibilidad de crédito de largo plazo, han afectado la estructura de las finanzas externas. Esta situación, que es más compleja para el caso mexicano por la magnitud del pago del servicio de su deuda externa, ha orientado la dinámica de las economías hacia la necesidad de reducir los déficit. Para incentivar el comercio de bienes se recurre a la

^{7/} Véase CEPAL Centroamérica: Desarrollo e integración en los años noventa (LC/MEX/R.318 (SEM.47/2)); CEPAL, Centroamérica: Notas para una estrategia de desarrollo en los años noventa. (LC/MEX/R.319 (SEM.47/3)); CEPAL. Evolución de la Integración Centroamericana en 1990 (LC/MEX/L.162). CEPAL. Evolución de la Economía Centroamericana, 1990. (LC/MEX/L.159). AID. Estrategia de Asistencia Económica para Centroamérica. Washington, D.C. enero de 1991.

liberalización del sector externo y a la instrumentación de políticas de promoción de exportaciones no tradicionales. El riesgo de estas medidas para la relación México-Centroamérica es el hecho de que tanto los países centroamericanos como México están buscando mercados con una oferta exportadora reducida y limitada por los efectos del estancamiento económico. Además, la estructura de exportaciones se asemeja por su poca diversificación, por el predominio de los bienes primarios y por su dependencia de insumos y de bienes de capital foráneos, así como de la necesidad de financiamiento externo.

Por las condiciones estructurales que privan, la estrategia de exportaciones no tradicionales tiende hacia una limitada diversificación de exportaciones. El ubicar éstas en productos como los vegetales, hortalizas, frutas, flores, camarón congelado y producción de maquila amplía las posibilidades de intercambio con el mercado mundial pero no supera la especialización en la exportación de pocos productos que conservan la vulnerabilidad de su precio a nivel internacional. Frente a estos condicionamientos, las propuestas de complementación económica conducirían a reconsiderar necesariamente al mercado interno y al mercado regional para que pueda cumplir sus objetivos de desarrollo, y tratar de equilibrar aunque sea mínimamente los desequilibrios productivos que se han generado.

Uno de los mecanismos que se han generalizado para abatir el déficit interno y con ello sanear el financiamiento público es el de la privatización de empresas de participación estatal. En México este proceso ha sido intenso y rápido. De 1,228 entidades paraestatales que se tenían en 1982, sólo se mantienen 316 en 1991, contando las que están en proceso de desincorporación. Por su parte, los programas de renegociación de la deuda externa centroamericana incluyen el mecanismo de cambio de deuda por activos de empresas de participación estatal. Adicionalmente, en los programas económicos centroamericanos se asigna el papel de agente dinámico de la conducción económica al empresario privado. Ante esta realidad, las relaciones económicas entre México y Centroamérica se visualizarán desde la perspectiva empresarial. No obstante, se seguirá requiriendo de una activa participación del Estado para la integración del Acuerdo de Complementación en el marco de un proyecto de desarrollo.

Un problema fundamental que es común a los países centroamericanos y a México es el requerimiento financiero para impulsar el crecimiento económico.

Esta situación tiende a ser superada por México debido al programa de apertura económica que ha instrumentado y a la renegociación de su deuda que le han permitido atraer nuevamente capitales por la vía del crédito y la inversión directa. Sin embargo, esta situación es más grave para los países centroamericanos ya que han estructurado el crecimiento económico de los últimos años con una gran participación del financiamiento externo. En el pasado, el financiamiento provino principalmente; a) de la comunidad internacional en forma de deuda y transferencias y, b) del gobierno norteamericano en forma de ayuda y donaciones. 8/ Algunas de estas tendencias han dado señales de cambio para el futuro. La dinámica financiera a nivel mundial se ha modificado por el contexto político que prevalece después de la caída del muro de Berlín, anunciando como tendencia una disminución de la ayuda internacional para Centroamérica.

Frente a estas dificultades financieras que se prevén para Centroamérica, se requiere, en el marco de un Acuerdo de Complementación Económica, un esquema de financiamiento que permita tanto el intercambio comercial como incentivar a la inversión y a la cooperación. Asimismo, los distintos tipos de cambio que prevalecen, y la inoperancia de los mecanismos monetarios regionales requieren de una orientación que viabilice el intercambio con monedas locales y que redefina los sistemas de intercambio compensado, al menos al interior del Mercado Común Centroamericano y en algunos casos del comercio intralatinoamericano como lo sería en la relación de México y Centroamérica.

B. Requerimientos

Para la instrumentación de un Acuerdo de Complementación Económica se requiere de un Marco Multilateral que permita establecer las líneas específicas de intercambio y acercamiento en un contexto de reciprocidad. En este ámbito, las relaciones bilaterales se concretarán a instrumentar los

8/ Durante los años ochenta, los gastos totales de los gobiernos centrales centroamericanos provinieron en alrededor del 30% como promedio de la cooperación económica norteamericana. Hay años y países en los que la participación económica norteamericana, como proporción del gasto total del gobierno, fue más alta. Por ejemplo, en El Salvador fue de 77.9% en 1987, en Costa Rica del 33% en 1985 y en Guatemala del 26% en 1987. CEPAL, La reconstrucción y el desarrollo de Centroamérica. El papel de la Cooperación Internacional (LC/MEX/R.323), 13 de septiembre de 1991.

programas acordados en función de las características específicas de cada país respetando el principio de asimetría.

En el ámbito multilateral se debe pugnar por acordar criterios de negociación conjunta en el mercado mundial que no deterioren más la situación de Centroamérica y México. Entre estas propuestas, deberían estar: a) buscar mecanismos de compensación financiera cuando haya una disminución de los precios internacionales de los productos básicos; b) ampliar la introducción de productos exportables al mercado mundial sin restricciones, y c) en relación con las medidas proteccionistas que imponen algunos países a sus bienes comerciales, bregar por su cancelación y en su defecto por la aceptación de algunas medidas de este tipo para la producción y comercialización de los productos de esta región.

Para la instrumentación del libre comercio es claro que se seguirá un proceso de desgravación arancelaria. Sin embargo, como el objetivo final que se persigue es el del desarrollo económico, debe contemplarse la protección de algunos sectores vulnerables por un espacio de tiempo e incentivando el aumento de la productividad.

Entre los aspectos relevantes de los Acuerdos de Alcance Parcial, cabe destacar el que se refiere al certificado de origen del producto. En este sentido, se debería retomar para toda Centroamérica la concesión otorgada por México a Honduras y Nicaragua, en la que se acepta como nacionales los insumos que provengan de cualquier país centroamericano o perteneciente a la ALADI; este mecanismo permitirá mayor integración productiva.

La similitud de la estructura productiva entre los países firmantes del Acuerdo de Complementación Económica podría ser encauzada al establecimiento de cadenas productivas, orientadas a abastecer los propios mercados internos. Entre éstas se podría estructurar el abastecimiento alimentario, energético, y de bienes de consumo duraderos.

Es necesario también considerar aspectos de organización, administración, e información que permitan conocer y manejar adecuadamente los instrumentos y mecanismos que se han establecido para agilizar el intercambio comercial y la cooperación entre México y Centroamérica. Su desconocimiento o la excesiva burocratización en el pasado influyeron negativamente en la instrumentación de las relaciones económicas.

C. Potencialidades

En el pasado, las relaciones comerciales entre México y la región centroamericana fueron débiles y erráticas; los acuerdos suscritos y las instancias institucionales creadas contribuyeron muy poco en su avance. La importancia de las negociaciones que se derivan de los Acuerdos de Tuxtla radica en que el comercio es sólo una más de las áreas en que están planeando los Acuerdos de Complementación Económica. De esta forma, las potencialidades del intercambio comercial se derivan de la puesta en marcha de otras áreas de cooperación como son la financiera, el desarrollo de la oferta exportable, el programa de inversiones y los programas sectoriales. Es decir, a medida que avance la instrumentación de los programas de cooperación económica tiene mayor viabilidad de crecimiento el intercambio comercial.

El predominio de la producción de bienes primarios, tanto para México como para Centroamérica, podría ser canalizado hacia dos aspectos; a) la construcción de una estrategia común de abasto alimentario. En esta área Centroamérica tiene ventajas, ya que cuenta con tierras fértiles y experiencia en actividades agrarias. Para ello se requerirá formular una estrategia de producción de granos básicos, desarrollar infraestructura que se requiere para este tipo de actividades; por ejemplo, tecnificar el riego y modernizar las formas de cultivo. Por su parte, México tiene déficit en la producción de alimentos, por lo que este tipo de desarrollo tiene posibilidades de instrumentarse en el corto plazo, siempre y cuando se canalice la ayuda financiera y las inversiones hacia este sector., y b) el segundo aspecto relacionado con la producción agrícola es la ampliación y la coordinación en la oferta exportable hacia el resto del mundo.

El nuevo esquema de relaciones entre México y Centroamérica ofrece adicionalmente la oportunidad de atacar problemas específicos como es el caso del desarrollo fronterizo entre México y Guatemala. Esta región cuenta con similitudes históricas, niveles de desarrollo económico y aspectos culturales parecidos. Con estos elementos se puede construir una estrategia de desarrollo regional que incorpore a la pequeña y mediana industria, a la microempresa y al sector artesanal. La orientación al mercado de este tipo de productos tendría que ser también a dos niveles. El primero destinado a abastecer el mercado local y el segundo hacia la ampliación de la oferta exportable, principalmente por ejemplo, de producción artesanal y manufacturera hacia los centros turísticos del Caribe.

Un actor fundamental para la instrumentación de las distintas áreas de la cooperación económica es el sector empresarial. La instrumentación de un Acuerdo de Complementación Económica sería un proceso inacabado si no existiera una clara identificación de intereses del sector empresarial de ambas partes.

La cabal comprensión de las necesidades y de las posibilidades permitirán una mejor orientación de las inversiones.

En efecto, el papel del empresariado es más importante hoy en día que años atrás. En muchos de los acuerdos que se firmaron entre México y Centroamérica en el pasado, los actores principales fueron, prioritariamente, los gobiernos y las empresas paraestatales. Actualmente muchas de esas empresas se han privatizado o están en proceso de hacerlo, lo cual conduciría a nuevas modalidades en el intercambio, la cooperación y la búsqueda del crecimiento económico conjunto.

Una de las características de la globalización de las economías es que la competencia internacional se exacerba y tiende a transformar en inviables económicamente a algunos empresarios. La relación entre México y Centroamérica abre una oportunidad para la pequeña y mediana industria, ya que podrían dirigir su producción al mercado interno y regional, donde los niveles de competitividad guardan mayor similitud y con la ventaja del menor costo de transporte por la vecindad.

En la instrumentación de las áreas de cooperación son fundamentales las reuniones de los sectores empresariales, para ir concretando las posibilidades de cooperación, en qué sectores y ramas productivas, considerando espacios para la estructuración de cadenas productivas. Es la única posibilidad de manejar con acierto la dirección de los créditos, las inversiones y los instrumentos de política económica que se requerirán para la puesta en marcha de la citada complementación económica.

La perspectiva de una sólida reactivación económica en Centroamérica en un plazo cercano, vinculado al que recientemente se experimenta en México, abre amplias posibilidades para el intercambio, la cooperación y la complementación económica. El proceso de reconstrucción que se sigue en Nicaragua, y que requerirá El Salvador, son dos situaciones más que tenderán a incidir favorablemente en el crecimiento económico de la región y de sus relaciones externas.

Anexo I

SUBPROGRAMAS DE LAS AREAS DE COOPERACION

1. Siguiendo el contenido del Acuerdo General de Cooperación México-Centroamérica, se presentan a continuación los objetivos y las acciones que se identifican en los subprogramas de cada una de las áreas delimitadas.

i) Cooperación política

1) Objetivos específicos

- a) Fortalecer el diálogo sobre temas de interés común;
- b) Armonizar posiciones de México y Centroamérica en la defensa y promoción de sus intereses comunes y profundizar en el conocimiento recíproco de sus actuaciones en el campo internacional, y
- c) Intercambiar experiencias e información sobre asuntos de interés mutuo en los campos legislativo y judicial.

2) Acciones específicas

- a) Intensificar la realización de visitas recíprocas de funcionarios de alto nivel;
- b) Establecer los mecanismos adecuados para promover una mayor información y explorar las posibilidades de armonización en el campo internacional, y
- c) Promover el establecimiento de vínculos (reuniones periódicas, visitas recíprocas, etc.) entre los representantes de los órganos legislativos y judiciales.

ii) Cooperación económica

En virtud de la importancia que se otorga a este campo de la cooperación se definió un proceso especial de negociación, más intenso, tendiente al establecimiento de un acuerdo de complementación económica entre México y Centroamérica. Para definir el contenido de esa complementación se aprobaron en Tuxtla sus bases. De ellas surgen los objetivos y áreas de negociación siguientes. Más adelante se detalla su contenido en el contexto de la negociación a llevarse a cabo entre las partes.

1) Objetivos específicos

- a) Contribuir al desarrollo económico y al proceso de integración en Centroamérica, y
- b) Sentar las bases para una liberalización comercial que amplíe y fortalezca las relaciones económicas entre México y Centroamérica.

2) Áreas específicas

- a) Liberalización comercial; 1/
- b) Cooperación financiera;
- c) Desarrollo de la oferta exportable en Centroamérica;
- d) Fomento a las inversiones;
- e) Abastecimiento energético;
- f) Cooperación en el sector primario, y
- g) Capacitación y cooperación técnica.

iii) Cooperación técnica y científica

En Tuxtla, como parte del Acuerdo General de Cooperación, se acordó promover programas y proyectos de cooperación técnica en 13 campos. Para algunos de ellos, el gobierno mexicano ha avanzado en la identificación de áreas específicas que estima de interés. Se detallan a continuación.

1) Agricultura y ganadería

- a) Objetivos específicos: Coadyuvar a la seguridad alimentaria y al desarrollo rural;
- b) Áreas específicas: Producción agropecuaria; conservación, transporte y distribución de alimentos; sistemas de captación, distribución y manejo de agua para riego y uso humano; procesamiento de alimentos y utilización de subproductos; maquinaria e implementos agrícolas y pecuarios; producción y mejoramiento de semillas; atención y prevención de problemas fitozoosanitarios; mecanismos de abasto y comercialización de productos alimenticios; incremento de la capacidad de gestión de los agentes productivos; desarrollo de la agroindustria; desarrollo de sistemas de crédito al campo, e insumos para la producción agropecuaria.

1/ Establecimiento de una Zona de Libre Comercio (ZLC), a la que se sumarían, mediante una apertura sustantiva de sus mercados, Colombia y Venezuela. Los parámetros de la misma serían, inter alia:

- Un arancel nunca superior al vigente el 11 de enero (nivel de base para la desgravación gradual y automática),
- Negociación de lista de productos exceptuados de la desgravación, e
- Inclusión de los productos contemplados en los Acuerdos Bilaterales de Alcance Parcial (ABAP) ya negociados, si son más favorables.

2) Alimentación y pesca

- a) Objetivos específicos: Coadyuvar a la seguridad alimentaria y al desarrollo pesquero, y
- b) Áreas específicas: Acuicultura; administración de pesquerías; evaluación de recursos pesqueros; obras de infraestructura pesquera (puertos, escolleras, dragado, etc.); tecnologías de captura; tecnologías de procesamiento; mantenimiento y reparación de embarcaciones y comercialización externa de productos pesqueros.

3) Salud y seguridad social

- a) Objetivos específicos: Coadyuvar al fortalecimiento de los sistemas de salud pública, y
- b) Áreas específicas: Planeación y organización de servicios de salud; campañas para atender problemas epidemiológicos; mecanismos de abasto y desarrollo de insumos, medicamentos y vacunas; procedimientos y medios para la prevención de enfermedades; atención materno-infantil; reparación y mantenimiento de equipo médico; diseño de instalaciones hospitalarias y centros de salud; regulación sanitaria; sistemas de atención primaria de salud, y formación de técnicos en salud.

4) Energía y minería

- a) Objetivos específicos: Contribuir al aprovechamiento de los recursos energéticos y mineros, en particular al establecimiento de sistemas eficientes de generación, transmisión y distribución de electricidad, sobre todo la de fuentes térmicas e hidroeléctricas, así como desarrollar nuevas fuentes de energía. Evaluación de yacimientos mineros y desarrollo de la minería, y
- b) Áreas específicas: Proyecto de interconexión eléctrica;^{2/} mantenimiento y mejora de los sistemas de producción y distribución. Desarrollo de programas de uso eficiente de la energía. Desarrollo de tecnologías de bajo costo en

^{2/} En el marco de la cooperación económica y técnica.

fuentes energéticas tradicionales y nuevas fuentes. Asesoría en exploración de recursos petrolíferos, carboníferos y geotérmicos. Desarrollo de la capacidad de ingeniería, capacitación de técnicos y especialistas en el sector energético. Exploración y evaluación de los recursos minerales. Explotación de yacimientos y desarrollo de la pequeña y mediana minería. Desarrollo de tecnologías de bajo costo y beneficio de minerales.

5) Silvicultura

- a) Objetivos específicos: Coadyuvar a la explotación racional de los recursos silvícolas, así como al establecimiento de programas para el manejo ecológico adecuado de recursos naturales, y
- b) Áreas específicas: Producción silvícola y conservación y manejo adecuado de los recursos naturales.

6) Micro, pequeña y mediana industria

- a) Objetivos específicos: Coadyuvar a la modernización de la planta productiva, con énfasis en la micro, pequeña y mediana industrias, y
- b) Áreas específicas: Rehabilitación y reconversión industrial de empresas de tamaño pequeño y mediano; adecuación y mejora de tecnologías; desarrollo de la capacidad de gestión tecnológica; diseño de mecanismos de fomento y promoción industrial y comercial para la micro, pequeña y mediana industrias; metrología, normalización y control de calidad; mecanismos de subcontratación y desarrollo de parques industriales y empresas de base tecnológica.

7) Vivienda y desarrollo urbano

- a) Objetivos específicos: Apoyar el desarrollo de programas de vivienda rural y popular; apoyar en la planificación de ciudades, su infraestructura y equipamiento, y coadyuvar al establecimiento de mecanismos para la prevención y control de la contaminación, y
- b) Áreas específicas: Formulación de planes y programas sectoriales; asesoría para la adecuación o desarrollo del

marco jurídico; mecanismos de financiamiento a la vivienda popular; sistemas de autoconstrucción de parques de materiales; diseño de vivienda rural y popular; diseño, mantenimiento y operación de la infraestructura y equipamiento urbano; prevención y control de la contaminación (aire, ruido, sólidos, agua), y manejo de desechos peligrosos.

8) Transporte, comunicaciones y telecomunicaciones

- a) Objetivos específicos: Contribuir al desarrollo de la infraestructura y operación de las comunicaciones, el transporte y las telecomunicaciones, y
- b) Áreas específicas: Planeación y diseño de la infraestructura de comunicaciones y transportes (terrestres, marítimos, aéreos); homologación de normas técnicas y jurídicas; desregulación del sector y esquemas de privatización; fomento a las reuniones de contrapartes (autotransportistas, autoridades marítimas y navieras); operación y mantenimiento de redes de telecomunicación; utilización del Satélite Solidaridad en la región; diseño y mantenimiento de instalaciones aeroportuarias; mantenimiento y reparación de equipo aéreo; convenios aéreos bilaterales, ^{3/} y promoción del transporte aéreo de carga y pasajeros. ^{4/}

9) Turismo

- a) Objetivos específicos: Apoyar la formulación y desarrollo de programas turísticos, y
- b) Áreas específicas: Formulación de políticas, planes y programas de desarrollo turístico; promoción turística; asesoría en legislación turística; identificación y planeación de polos de desarrollo turístico; programa "Mundo Maya"; mecanismos de financiamiento para el desarrollo turístico; formación de cuadros gerenciales, y capacitación de cuadros técnicos.

^{3/} En el marco de la cooperación económica y técnica.

^{4/} Ibídem.

10) Demografía, estadística e informática

- a) Objetivos específicos: Contribuir al desarrollo de la capacidad de las entidades públicas especializadas en estos campos, y
- b) Áreas específicas: Desarrollo de sistemas de información, estadística y censos.

11) Gestión pública

- a) Objetivos específicos: Contribuir al desarrollo de la capacidad de gestión de las entidades públicas nacionales y, con ello a su capacidad de organización, evaluación y administración de proyectos de inversión.
- b) Áreas específicas: Asesoría y capacitación para la elaboración de planes globales y programas sectoriales comprendiendo los temas: modernización de la administración pública; formulación, evaluación y seguimiento de proyectos de inversión; desarrollo de programas para atención al sector social; programas de descentralización y desconcentración; presupuesto y control; diseño de políticas de liberación comercial; privatización de empresas públicas, y política fiscal.

12) Otros

- a) Objetivos específicos: Apoyar el desarrollo de programas y proyectos que permitan complementar la cooperación en materia comercial, financiera y energética, y
- b) Áreas específicas: Asesoría, capacitación y desarrollo de estudios en los campos señalados (que se desarrollan más ampliamente en las bases para un acuerdo de complementación económica).

iv) Cooperación educativa y cultural1) Objetivos específicos

- a) Coadyuvar al fortalecimiento de los sistemas educativos, y
- b) Fomentar el intercambio académico, la formación de bibliotecas, y el rescate y difusión del patrimonio artístico y cultural.

2) Áreas específicas

- a) Formación y capacitación de recursos humanos en áreas prioritarias (becas y cursos con apoyo de instituciones públicas y privadas);
- b) Estímulo y fortalecimiento de la cooperación educativa, académica interinstitucional y deportiva (reuniones de académicos, investigadores, funcionarios y especialistas);
- c) Formación de bibliotecas, estímulo a la lectura y apoyo a la libre circulación del libro (cooperación técnica y material, ferias del libro e incentivos para el establecimiento de librerías);
- d) Rescate, conservación y difusión del patrimonio histórico y artístico (organización o apoyo a museos, archivos, zonas arqueológicas y coloniales y otros acervos culturales);
- e) Fortalecimiento y difusión de la cultura (organización de casas o institutos de cultura, intercambio de grupos artísticos, exposiciones itinerantes, coproducciones, festivales de arte, etc.), y
- f) Cooperación lingüística (reuniones de especialistas, cursos, publicación de diccionarios y glosarios).

2. Acciones Propuestas Para La Liberalización Comercial.

- a) Determinar un nivel arancelario máximo (nunca superior al vigente el 11 de enero de 1991), como base para aplicar la desgravación gradual y automática;
- b) Negociar los porcentajes de desgravación arancelaria anual del programa;
- c) Eliminar totalmente las restricciones no arancelarias;
- d) Negociar un número limitado de productos, que constituirán excepciones al programa; ^{5/}
- e) Incluir en el Acuerdo los productos considerados en los

^{5/} A diferencia de las listas negociadas en los ABAPs (productos a los que se extiende preferencia), se trata de listas de excepción a una liberación generalizada.

Acuerdos de Alcance Parcial (ABAP), en los términos ya negociados, cuando sean más favorables;

f) Aplicar las preferencias sobre la base de un régimen de origen negociado;

g) Establecer de común acuerdo un régimen de salvaguardias que se podrá aplicar transitoriamente a las importaciones de productos negociados;

h) Acordar el recurso al mecanismo de solución de controversias que se establezca en el Acuerdo en casos de dumping y otras prácticas de comercio desleal;

i) Otorgar a los productos negociados, originarios de los países miembros, un trato no menos favorable al que se aplique a productos nacionales similares, en materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos;

j) Iniciar un proceso de cooperación y facilitación en materias como políticas y técnicas comerciales, financieras, monetarias y de hacienda pública, normas zoo y fitosanitarias y bromatológicas;

k) Adecuar todas aquellas normas que se consideren indispensables. Al efecto, antes del inicio del Programa de Liberación, los países analizarán los tratamientos e incentivos a las exportaciones, así como aquellas medidas que alteren apreciablemente los precios relativos, a fin de corregir las distorsiones que pudieran afectar significativamente las corrientes de comercio;

l) Desarrollar acciones para mejorar el funcionamiento de las aduanas en la frontera común;

m) Liberar más las políticas de transporte (intercambio, semirremolques y contenedores y homologación de normas técnicas sobre seguridad, peso y dimensiones de los vehículos, emisión de contaminantes, condiciones de circulación, requisitos en fronteras, tratamientos fiscales y facilidades para incrementar el turismo mediante viajes grupales o fletados "charters");

n) Analizar las condiciones del transporte aéreo a efecto de impulsar el turismo y facilitar los movimientos de carga;

o) Examinar las condiciones actuales de la infraestructura portuaria y de los transportes marítimos, a efectos de detectar acciones para apoyar el desarrollo de mayores corrientes comerciales. Asimismo —de

conformidad con las legislaciones nacionales vigentes—, determinar modalidades para reducir y simplificar las formalidades oficiales, la documentación y los procedimientos burocráticos relacionados con la llegada, permanencia y salida de los buques en puerto;

p) Diseñar un mecanismo de consulta con reglas definidas antes de la entrada en vigor del Acuerdo para la solución de controversias que pudieran presentarse como resultado de la interpretación, aplicación o incumplimiento del Acuerdo;

q) Intercambiar información sobre regímenes de tratamiento a las exportaciones y otros sistemas internos, así como sobre normas nacionales destinadas a evitar prácticas desleales al comercio y sobre los regímenes tributarios vigentes; mantenerse informados sobre regímenes y estadísticas de comercio exterior.

Anexo II

ACCIONES EMPRENDIDAS EN EL MARCO DE LA COOPERACION

Cuadro 1

NUMERO DE ACCIONES DE COOPERACION

	Total	Cooperación económica	Cooperación educativa y cultural	Cooperación técnica y científica
<u>Total</u>	<u>1043</u>	<u>202</u>	<u>459</u>	<u>382</u>
Regionales	63	22	28	13
Costa Rica	263	36	159	68
El Salvador	127	31	42	54
Guatemala	262	44	94	124
Honduras	179	43	81	55
Nicaragua	149	26	55	68

Fuente: Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica Inventario de Acciones de Cooperación México-Centroamérica, México, 1991, pág. 286.

Cuadro 2
NUMERO DE ACCIONES POR SITUACION

	Total	Preproyectos	Aprobadas	En ejecución	Suspendidas	Terminadas
<u>Total</u>	<u>1043</u>	<u>270</u>	<u>192</u>	<u>185</u>	<u>24</u>	<u>305</u>
Cooperación económica	202	77	44	54	14	13
Cooperación educativa y cultural	459	132	35	85		207
Cooperación técnica y científica	382	122	121	51		88

Cuadro 3

COOPERACION ECONOMICA. NUMERO DE ACCIONES POR SUBPROGRAMAS

	Total	Liberalización comercial	Cooperación financiera	Desarrollo de la oferta exportable	Fomento a las inversiones	Abastecimiento energético	Cooperación en el sector primario	Capacitación y cooperación técnica
<u>Total</u>	<u>202</u>	<u>33</u>	<u>35</u>	<u>47</u>	<u>20</u>	<u>53</u>	<u>8</u>	<u>6</u>
Regionales	22	2	8	6	4		1	6
Costa Rica	36	7	9	7	4	8		1
El Salvador	31	2	2	9	2	14		2
Guatemala	44	13	8	11	3	8	1	
Honduras	43	4	5	7	4	18	3	2
Nicaragua	26	5	3	7	3	5	3	

Cuadro 4

COOPERACION EDUCATIVA Y CULTURAL. NUMERO DE ACCIONES POR SUBPROGRAMAS

	Total	Recursos humanos	Cooperación educativa, académica, inter-institucional y deportiva	Libros y bibliotecas	Patrimonio histórico y artístico	Difusión cultural	Cooperación lingüística
<u>Total</u>	<u>459</u>	<u>79</u>	<u>70</u>	<u>86</u>	<u>37</u>	<u>186</u>	<u>1</u>
Regionales	28	24	4				
Costa Rica	159	19	23	14	8	95	
El Salvador	42	4	9	5	5	18	1
Guatemala	94	17	16	12	19	30	
Honduras	81	10	12	30	2	27	
Nicaragua	55	5	6	25	3	16	

Cuadro 5

COOPERACION TECNICA Y CIENTIFICA. NUMERO DE ACCIONES POR SUBPROGRAMAS

	Total	Agricultura	Pesca	Salud	Energía	Minería	Desarrollo industrial	Vivienda, desarrollo urbano y ecología	Turismo	Gestión pública	Comunicaciones, telecomunicaciones y transportes	Otros
<u>Total</u>	<u>382</u>	<u>60</u>	<u>14</u>	<u>39</u>	<u>59</u>	<u>3</u>	<u>49</u>	<u>33</u>	<u>30</u>	<u>35</u>	<u>34</u>	<u>26</u>
Regionales	13				1			1	2	5	1	3
Costa Rica	68	6	3	5	9		18	3	7	3	3	11
El Salvador	54	4	1	4	20		7	7	2	4	3	2
Guatemala	124	18	8	25	17	3	4	12	9	12	12	4
Honduras	55	21	1	1	2		8	2	9	9	1	1
Nicaragua	68	11	1	4	10		12	8	1	2	14	5