

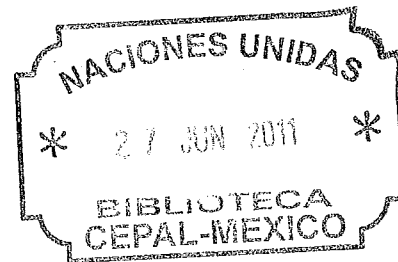
Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.355
10 de junio de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



**ELEMENTOS PARA EL AVANCE EN LAS NEGOCIACIONES
MEXICO-CENTROAMERICA**

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. INSTRUMENTACION DEL PROCESO DE TUXTLA	3
1. Antecedentes	3
2. La constitución de la Comisión Mexicana	4
3. La Reunión Presidencial de Tuxtla	4
II. SITUACION ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES	6
1. Antecedentes de las relaciones comerciales	6
a) El intercambio recíproco	6
b) La integración centroamericana	12
c) Situación actual del comercio exterior de Centroamérica	16
d) Las políticas de apertura en Centroamérica	17
e) La apertura comercial de México	21
2. Estado actual de las negociaciones comerciales	25
a) Los mecanismos creados	25
b) Las negociaciones bilaterales en el marco de Tuxtla	26
c) La formulación de un Acuerdo Marco para la Liberalización Comercial	27
III. ELEMENTOS PARA EL AVANCE DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES	30
1. Niveles complementarios de negociación	31
2. Algunas reflexiones sobre los temas específicos de negociación	35
a) Desgravación arancelaria	35
b) Calendario de desgravación	36
c) Barreras no arancelarias	38
d) Reglas de origen	39
e) Transportes	41
f) Servicios	44
g) Protección a la propiedad intelectual	45
h) Tratamiento a las inversiones	46
i) Incorporación activa del sector privado	46

j) Salvaguardas	47
k) Solución de controversias	48
l) Tributos internos	49
m) Prácticas desleales de comercio	50
n) Normas técnicas	51
IV. LOS OTROS CAMPOS DE LA COOPERACION ECONOMICA CONTENIDOS EN LOS ACUERDOS DE TUXTLA	56
1. El programa de abastecimiento energético	59
2. El programa de cooperación financiera	61
3. Desarrollo de oferta exportable	62
4. Programa de fomento a las inversiones	63
5. Cooperación en el sector primario	63
6. Capacitación y cooperación técnica	64

INTRODUCCION

El presente documento responde a una solicitud formulada a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por los Viceministros de Economía de los países centroamericanos 1/ como apoyo a las negociaciones comerciales y de cooperación que la subregión desarrolla con México, en el marco de los acuerdos suscritos por los Presidentes de Centroamérica y México en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, el 11 de enero de 1991. En esa oportunidad se planteó que la CEPAL aportase elementos, que podrían ser tomados en cuenta por los gobiernos centroamericanos en los diferentes aspectos de la negociación con México, tanto en el plano bilateral como en el regional.

Para cumplir con el pedido este documento de la CEPAL contiene un breve examen de los antecedentes de las relaciones México-Centroamérica y de su situación actual, sobre la base de los planteamientos y el espíritu de los acuerdos de Tuxtla (capítulos I y II). Se analiza someramente la evolución del intercambio entre Centroamérica y México y la importancia de la relación comercial recíproca, las políticas comerciales de México y los países centroamericanos, la relevancia de la integración regional y el estado presente de las negociaciones, en particular de un acuerdo marco sobre elementos comunes para la negociación bilateral de la liberalización comercial. A partir de ello, se presentan consideraciones sobre los niveles complementarios de negociación y se proponen criterios para la concertación centroamericana en los diversos aspectos que conforman el programa de liberalización comercial (capítulo III). Finalmente, se hace un recuento esquemático de los otros campos que conforman el programa de cooperación definido en Tuxtla (capítulo IV).

De las consideraciones y comentarios contenidos en este documento surgen varias conclusiones, entre las que sobresalen las siguientes:

1/ En ocasión de la reunión de negociación sostenida por los viceministros centroamericanos con el Subsecretario de Comercio Exterior de México (el 30 de marzo de 1992), y ratificada formalmente a través de la SIECA, solicitando un "documento técnico" que abordase los temas de negociación regional concertada y los parámetros para la negociación bilateral en las relaciones entre Centroamérica y México.

Es evidente e importante, y ha sido ratificado en los más altos niveles políticos, el renovado interés de México por desarrollar una relación con Centroamérica sobre bases sólidas, estables y equitativas para el conjunto.

Existen compromisos centroamericanos así como de México, derivados de sus convenios comerciales y negociaciones en curso, que deben tomarse en cuenta en la concreción de nuevos mecanismos de relación económica y comercial. 2/

Hay transformaciones importantes en las políticas de comercio exterior de los seis países, que exigen el cambio de los mecanismos de relación comercial formal existentes --como los tratados de alcance parcial-- a fin de dar contenido específico y validez a los principios generales definidos por los Presidentes en los acuerdos de Tuxtla Gutiérrez.

Se ha planteado un marco regional para las negociaciones entre los países centroamericanos y México, que se expresa en el contenido del "Acuerdo Marco para la Liberalización Comercial".

Este marco es uno de los elementos para una relación entre las partes más amplia y ambiciosa. Aunque el peso de las negociaciones y la intensidad de las mismas es mayor en los aspectos comerciales, el proceso iniciado en Tuxtla, Gutiérrez implica una cooperación económica más profunda e intensa que la sola liberalización comercial.

En la actual coyuntura se requiere que los países centroamericanos desarrollen pautas de consenso y los parámetros de alcance regional necesarios para agilizar el proceso negociador que cada uno de ellos se propone llevar a cabo, evitando así el riesgo de asumir posiciones nacionales contradictorias y/o violatorias de compromisos intrarregionales existentes.

2/ El ejemplo más reciente serían los acuerdos suscritos en mayo de 1992 por tres de los países (El Salvador, Guatemala y Honduras), tendientes a crear más aceleradamente entre ellos una zona de libre comercio e inversiones en el "Triángulo Norte" del Istmo Centroamericano.

I. INSTRUMENTACION DEL PROCESO DE TUXTLA

1. Antecedentes

La cooperación entre Centroamérica y México tiene múltiples antecedentes que se remontan a varias décadas: desde los años sesenta, el gobierno mexicano inició programas para apoyar las exportaciones centroamericanas hacia su país mediante mecanismos de pago y fomento de las mismas; 3/ posteriormente, en el marco de iniciativas de orden político tendientes a promover la solución de conflictos y la pacificación, México fue uno de los impulsores del Grupo de Contadora, 4/ y desde 1982 suscribió acuerdos de liberalización comercial selectiva con preferencias hacia Centroamérica, en el contexto de mayor flexibilidad que permitía el nuevo Tratado de Montevideo, del que surgió en 1980 la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

En el período más reciente, durante una gira en la que visitó la ALADI, el Presidente Salinas de Gortari destacó puntos esenciales para la revitalización de la integración continental desde la perspectiva de la apertura y la inserción eficiente en las corrientes mundiales de comercio. También efectuó planteamientos que condujeron a la proposición de una nueva estrategia de cooperación entre Centroamérica y México, 5/ que se fundamentaría en dos premisas esenciales: responder a las necesidades articuladas por los propios centroamericanos y fortalecer el proceso de integración regional como herramienta esencial para la recuperación del desarrollo económico.

Por otra parte, las reformas económicas e institucionales realizadas con diferentes ritmos durante los años ochenta, tanto en Centroamérica como en México, han incidido sobre la readecuación de las relaciones de estos países con terceros y en el mercado mundial. Estos procesos que buscan

3/ Mediante la Impulsora y Exportadora Nacional de Comercio Exterior (IMPEXNAL).

4/ Intégrado inicialmente por Colombia, México, Panamá y Venezuela se amplió luego al llamado Grupo de Apoyo, para incluir a Uruguay, Perú, Argentina y Brasil.

5/ Expresados en la visita que realizó el Presidente Salinas a Tegucigalpa, Honduras, en 1990.

revertir el deterioro económico sufrido en los últimos años, y así revitalizar las economías, están rearticulando las relaciones intra e interregionales.

2. La constitución de la Comisión Mexicana

En este contexto, desde el mes de octubre de 1990 y con la constitución de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, se concreta la voluntad política de ese país para incrementar sus relaciones con los países centroamericanos, anunciada ya por el Presidente Salinas en su visita a Honduras. Esta Comisión refleja el intento de propiciar un programa especial, interinstitucional y multidisciplinario, para cooperar con un grupo de países a los que se otorga importancia estratégica.

En esta Comisión participan más de una docena de 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 sentido y coherencia conforme a la voluntad política expresada por el gobierno. Su secretaría ejecutiva la ejerce una de las Subsecretarías de Relaciones Exteriores de México, entidad que también asume la secretaría técnica. Las demás instituciones que la integran son las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH); Comercio y Fomento Industrial (SECOFI); Comunicaciones y Transportes (SCT); Educación Pública (SEP); Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP); Hacienda y Crédito Público (SHCP); Pesca; Programación y Presupuesto (antes de la reestructuración del gabinete en que sus funciones pasaron a la de Hacienda); Salud (SSA), y de Turismo (SECTUR). También forman parte de la comisión el Banco de México, Petróleos Mexicanos (PEMEX) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).

3. La Reunión Presidencial de Tuxtla

La reunión de presidentes celebrada en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, el 11 de enero de 1991, significó un cambio sustancial de la relación entre los seis países (México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

En esa reunión, los presidentes de los países centroamericanos y México convinieron en fortalecer los vínculos económicos, políticos, técnico-científicos y culturales, y para ello se firmaron tres documentos: la Declaración de Presidentes, el Acta de Tuxtla y las Bases para el Acuerdo General de Cooperación.

Los principios generales que aglutinan estos acuerdos, y que han sido reiterados en las cumbres presidenciales centroamericanas posteriores a su firma, 6/ son los siguientes:

- a) La consolidación de los vínculos de amistad y cooperación mutua con respeto a la soberanía y la autodeterminación;
- b) La contribución de México al desarrollo económico y social de los países centroamericanos;
- c) La colaboración para el mantenimiento de la paz en la región, a base de los acuerdos adoptados por los propios países centroamericanos;
- d) El apoyo por parte de México al proceso de integración en Centroamérica, y
- e) La voluntad centroamericana de negociar como región o bloque sin perjuicio de los avances que puedan darse en negociaciones asumidas individualmente por los países.

6/ Declaración de San Salvador, 17 de julio de 1991 y Declaración de Tegucigalpa, 14 de diciembre de 1991.

II. SITUACION ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

1. Antecedentes de las relaciones comercialesa) El intercambio recíproco

El comercio entre México y Centroamérica ha sido uno de los mecanismos de relación que ocupó un lugar preponderante en los diversos acuerdos bilaterales establecidos anteriormente.

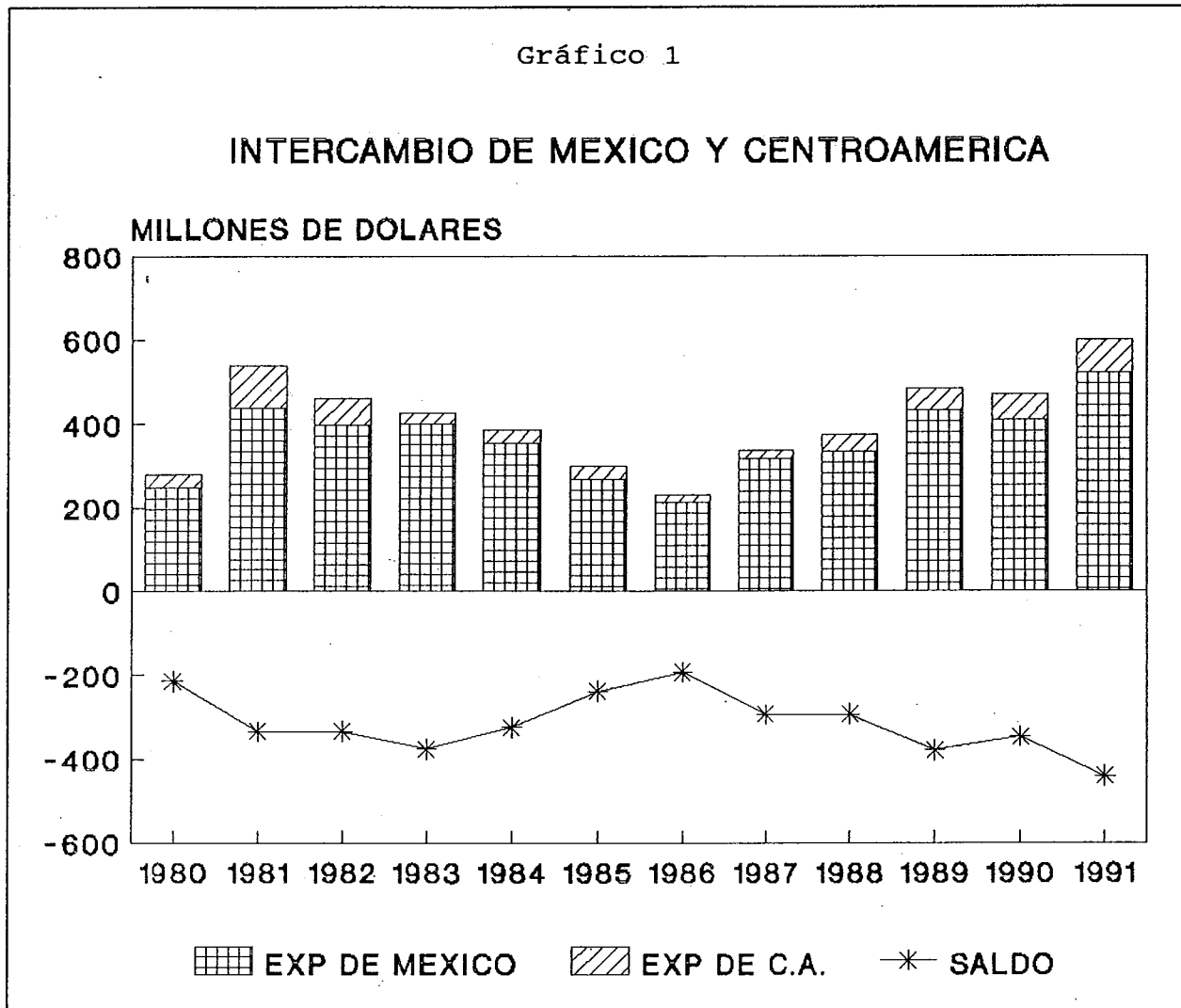
Entre las características sobresalientes del intercambio recíproco destacan la variabilidad de los flujos, el balance general favorable a México y el escaso peso que el intercambio tiene en el total de las transacciones de cada uno de los seis países.

Entre 1981 y 1985, sólo el 7% de las compras totales de Centroamérica se realizaban con México; a su vez, del conjunto de las exportaciones mexicanas a la región, más del 60% estaba constituido por petróleo. A partir de 1982, sin embargo, las ventas mexicanas de petróleo empezaron a disminuir, hasta representar menos del 30% de sus exportaciones totales en 1986. El intercambio de otros productos, principalmente bienes intermedios, 7/ se incrementó desde 1985, de manera tal que se mantuvo el saldo comercial negativo para Centroamérica, característica ininterrumpida del comercio entre las partes: en los últimos 10 años, México exportó 7.7 veces más, en promedio, de lo que importó de la región.

En la década de los ochenta, 1981 fue el año de mayores ventas centroamericanas a México, 8/ punto desde el que cayó hasta 1986. La crisis económica, la reducción de la demanda mexicana y de la oferta exportable centroamericana repercutieron entre 1981 y 1983 en una

7/ Se incrementaron las ventas mexicanas de materias primas provenientes de la industria petroquímica, química y farmacéutica. De parte de Centroamérica, aumentaron las ventas de carne, aceites vegetales, tejidos, algodón y cueros. CEPAL, Relaciones económicas entre Centroamérica y México (LC/MEX/L.176), 22 de enero de 1992.

8/ Se explica principalmente por ventas extraordinariamente elevadas de Guatemala (más de 73 millones de dólares), más de la mitad de las cuales estaban compuestas por carne (21%), animales vivos (22%) y madera aserrada (16%), productos que no mantuvieron su presencia en el mercado mexicano en los años siguientes.

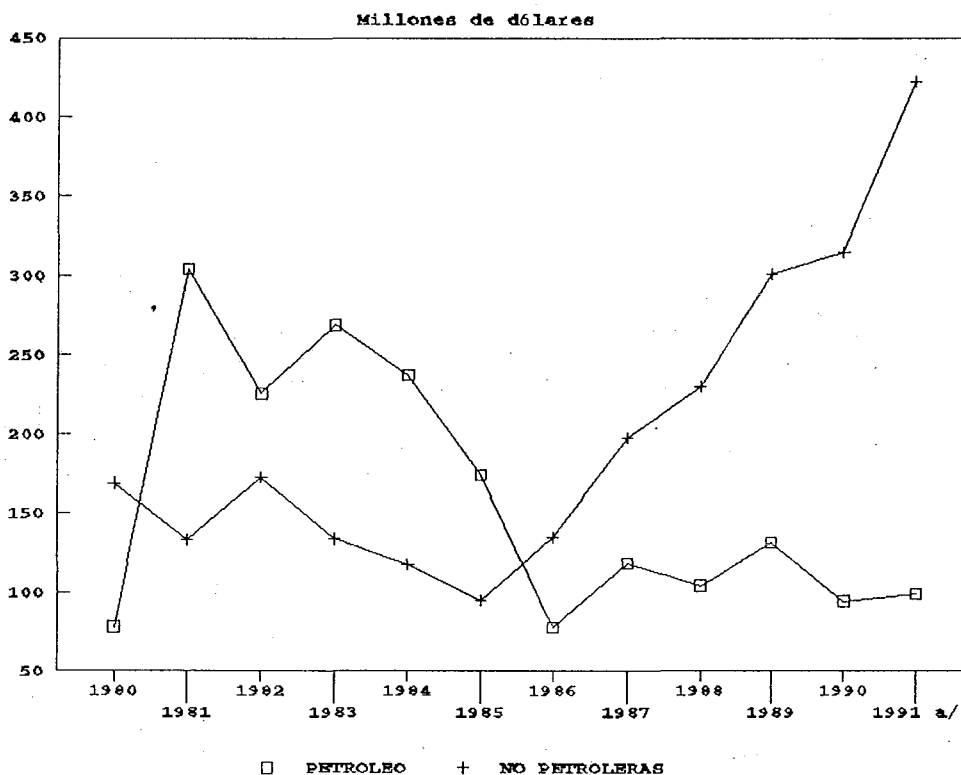


contracción de alrededor del 50% en las exportaciones regionales a México. Entre 1983 y 1987 permanecieron estancadas en menos de 30 millones de dólares (nivel que ya habían superado en 1980) para crecer de manera más sostenida desde 1987 hasta 1991; al mismo tiempo se incrementaba el comercio amparado por preferencias otorgadas por México. ^{9/} Las ventas centroamericanas a México, no obstante, muestran una enorme variabilidad, tanto en términos de productos como de la participación individual de los países que, con la excepción de Guatemala (siempre representa más de la mitad de las ventas regionales), alcanzan una porción significativa un año

^{9/} Véase, CEPAL, Relaciones económicas entre..., op. cit.

Gráfico 2

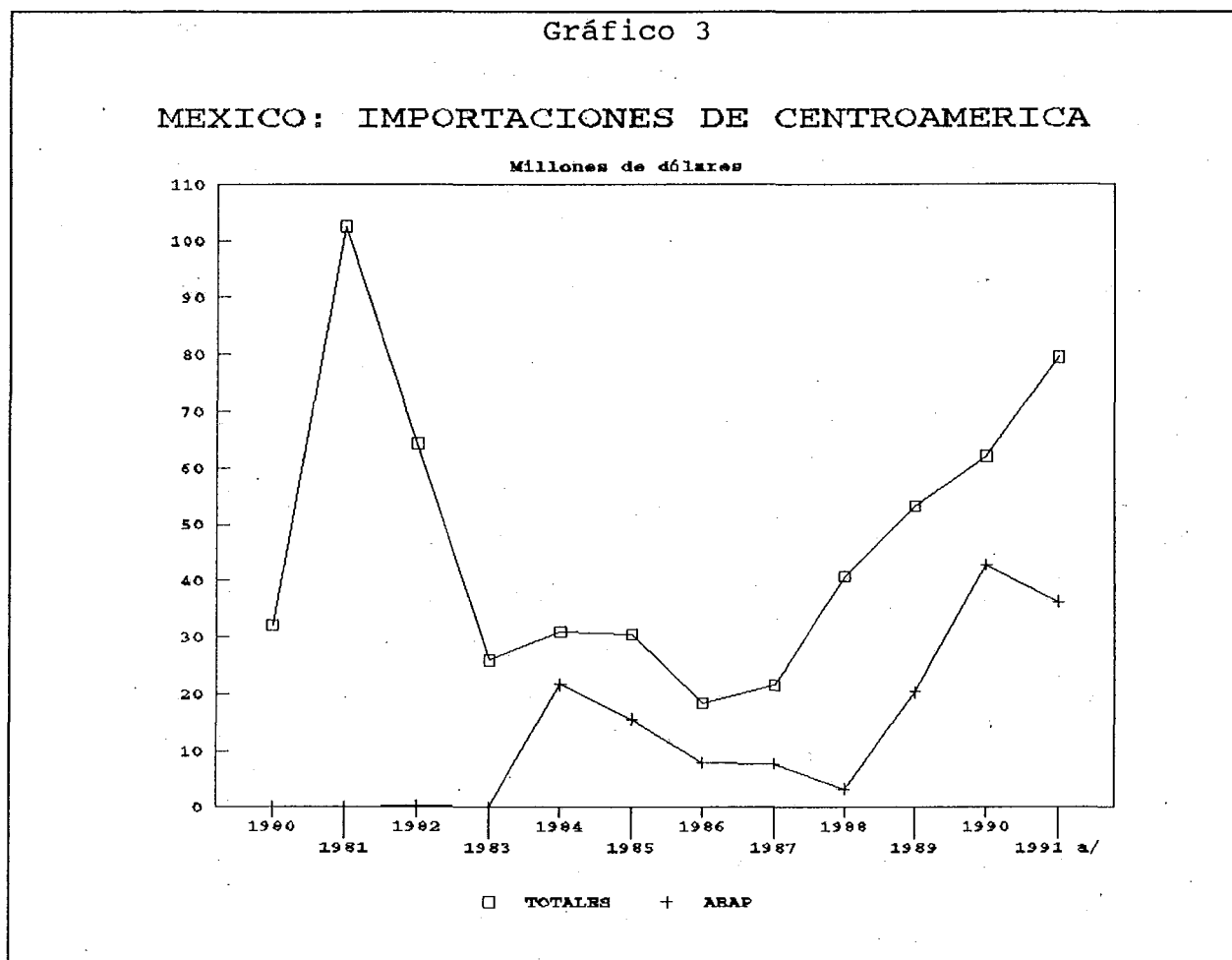
MEXICO: EXPORTACIONES A CENTROAMERICA



y se derrumban el siguiente.

En suma, el escaso monto del comercio y la variabilidad enorme de los productos intercambiados parecen corroborar la noción de que el potencial de complementariedad económica entre las partes no se ha logrado materializar pese a los múltiples esfuerzos de cooperación realizados, que se remontan, algunos, a los años sesenta. A pesar de la proximidad geográfica, en México y los países centroamericanos los aparatos productivos y la infraestructura de servicios para el comercio --en relación con rutas de transporte, frecuencias de las mismas y servicios financieros y de comercialización-- están dirigidos prioritariamente hacia otras regiones o países.

Al inicio de los ochenta --cuando México aún mantenía una política de aranceles altos, con controles cuantitativos (cuotas) y otras barreras



no tarifarias-- se trató de dinamizar el comercio a través del establecimiento de Acuerdos Bilaterales de Alcance Parcial (ABAP). Mediante estos acuerdos México otorgó preferencias arancelarias a listas negociadas de productos, a veces sobre la base de contingentes arancelarios (cuotas) exentos o con porcentajes significativos de reducción. Los ABAP se derivaron de los mecanismos de comercio latinoamericano planteados por

el Tratado de Montevideo de 1980, que transformó a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en la ALADI. 10/

Entre 1982 y 1986, México estableció ABAP con los 5 países de la región. El número de fracciones arancelarias que cubren estos acuerdos es de 1,047 11/ para la región en su conjunto.

Cuadro 1				
ACUERDOS DE ALCANCE PARCIAL MEXICO-CENTROAMERICA				
País	Fecha de suscripción	Período de vigencia	Fecha de revisión a/	Número de revisión
Costa Rica	22 julio 1982	n/d	7 octubre 1988	Segunda
El Salvador	6 febrero 1986	3 años	4 diciembre 1990	Primera
Guatemala	4 septiembre 1984	4 años	28 febrero 1991	Sexta
Honduras	30 diciembre 1984	4 años	7 octubre 1990 b/	Primera
Nicaragua	8 abril 1985	4 años	18 noviembre 1986	Ninguna

Fuente: Diario Oficial de México o Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).
a/ Publicación en el Diario Oficial.
b/ Fecha de firma de la misma; no ha sido publicado.

Los resultados de la puesta en marcha de los Acuerdos de Alcance Parcial muestran que es un mecanismo cuya utilización no se ha generalizado, aunque en alguna medida hizo más dinámicas las ventas centroamericanas. Explican en parte esta situación los siguientes factores:

10/ Al reestructurarse la ALADI se permitía a sus miembros dar preferencias arancelarias a países no miembros de la Asociación, con carácter parcial y sin afectar la preferencia intralatinoamericana, automáticamente extensivas a los países de menor desarrollo relativo de la ALADI que las solicitasen. Los acuerdos establecieron una serie de lineamientos comunes relativos a las preferencias arancelarias y no arancelarias que México podía otorgar. Para aplicar los procedimientos se requiere la comprobación legal de la procedencia del producto por medio de certificados de origen y se señala el posible establecimiento unilateral de medidas de salvaguarda cuando así se requiera.

11/ Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica "Inventario de Acciones de Cooperación México-Centroamérica II", México, 1991. El número de productos ha variado con las revisiones sucesivas de los acuerdos, al consolidarse o abrirse partidas arancelarias como consecuencia del cambio de la nomenclatura usada al Sistema Armonizado.

i) Algunas de las concesiones otorgadas están sujetas a cuotas de importación y no eliminan el pago de otros impuestos, de manera que subsiste la incertidumbre con respecto a la aplicabilidad y permanencia del mecanismo;

ii) Existen diferencias en cuanto al trato según el país, a veces para el mismo producto debido a la forma como se negociaron estos acuerdos y las sucesivas revisiones de que han sido objeto. Se menciona a continuación algunos ejemplos de productos que aparecen en listas de varios países: en el caso del arroz entero, Guatemala recibe una preferencia mayor (80%) siempre que la importación se haga a través de la empresa paraestatal mexicana CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares), en tanto Honduras y Nicaragua reciben una preferencia de 75%; en los preparados para sopas de legumbres con carne, la mayor preferencia la recibe Guatemala (80%), en tanto Costa Rica recibe una rebaja del 75% y El Salvador del 50%; en bolsas de papel, Honduras recibe una preferencia del 70% y Costa Rica del 50%; en tubos de PVC la preferencia para Costa Rica llega al 85% y para Nicaragua es del 75%; en bolsas de piel, para Honduras la preferencia alcanza 70% y para Costa Rica es del 50%;

Cuadro 2

ACUERDOS DE ALCANCE PARCIAL MEXICO-CENTROAMERICA

Preferencia promedio otorgada a las listas negociadoras a/
(Porcentajes)

	Número de productos	Preferencia promedio	Arancel vigente promedio	Arancel aplicable
Costa Rica	241	65	15	5
El Salvador	271	71	16	4
Guatemala	289	74	15	4
Honduras	177	68	15	5
Nicaragua	69	73	14	4
Promedio	1,047	70	15	4

Fuente: Diario Oficial, varios números.

a/ Sobre la base de los productos incluidos en los ABAP conforme a la nomenclatura de la Tarifa Mexicana.

iii) Las listas de productos negociados no reflejan ni las exportaciones efectivas ni la oferta exportable real o potencial, a veces por falta de estudios de esa oferta en la región al solicitar las concesiones. Ello ha provocado que su uso difiera entre los países: en 1990 Honduras, Guatemala y Costa Rica, utilizaron los Acuerdos de Alcance Parcial para exportar alrededor del 60% de sus productos a México, en tanto que sólo el 30% del intercambio de El Salvador y Nicaragua con México se realizó mediante estas concesiones;

iv) Al reducirse el arancel mexicano en general, como consecuencia de su proceso de apertura, en alguna medida fue erosionada la preferencia, ya que la rebaja arancelaria se aplicaba sobre valores cada vez más bajos;

v) Fueron adquiriendo mayor importancia otras variables que afectaban la competitividad de los productos centroamericanos. Entre éstas se puede destacar: el rezago del aparato productivo centroamericano e incluso agravado en algunos países por los conflictos armados, y el valor diferencial de las divisas, al estar ocasionalmente sobrevaluadas las centroamericanas, mientras que México adoptó durante buena parte del período una política de subvaluación cambiaria para hacer más competitivas sus exportaciones a terceros mercados.

b) La integración centroamericana

Otro de los antecedentes importantes que determina la negociación de un acuerdo de libre comercio entre México y Centroamérica es el grado de avance en los acuerdos regionales, alcanzados en el marco del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Los países centroamericanos, sin duda, tomarán en cuenta dichos acuerdos, dado que es una forma de evitar el quebrantamiento de su esquema de integración regional.

La constitución de la región centroamericana en un mercado importante para los propios países de la región ha sido resultado de un esfuerzo sistemático y prolongado, que ha exigido la búsqueda de políticas arancelarias comunes frente a terceros, planeación y ejecución conjunta de infraestructura física para facilitar el comercio, formación de empresas de alcance regional, y conformación de una red institucional que incluye una secretaría encargada de impulsar la integración, un banco

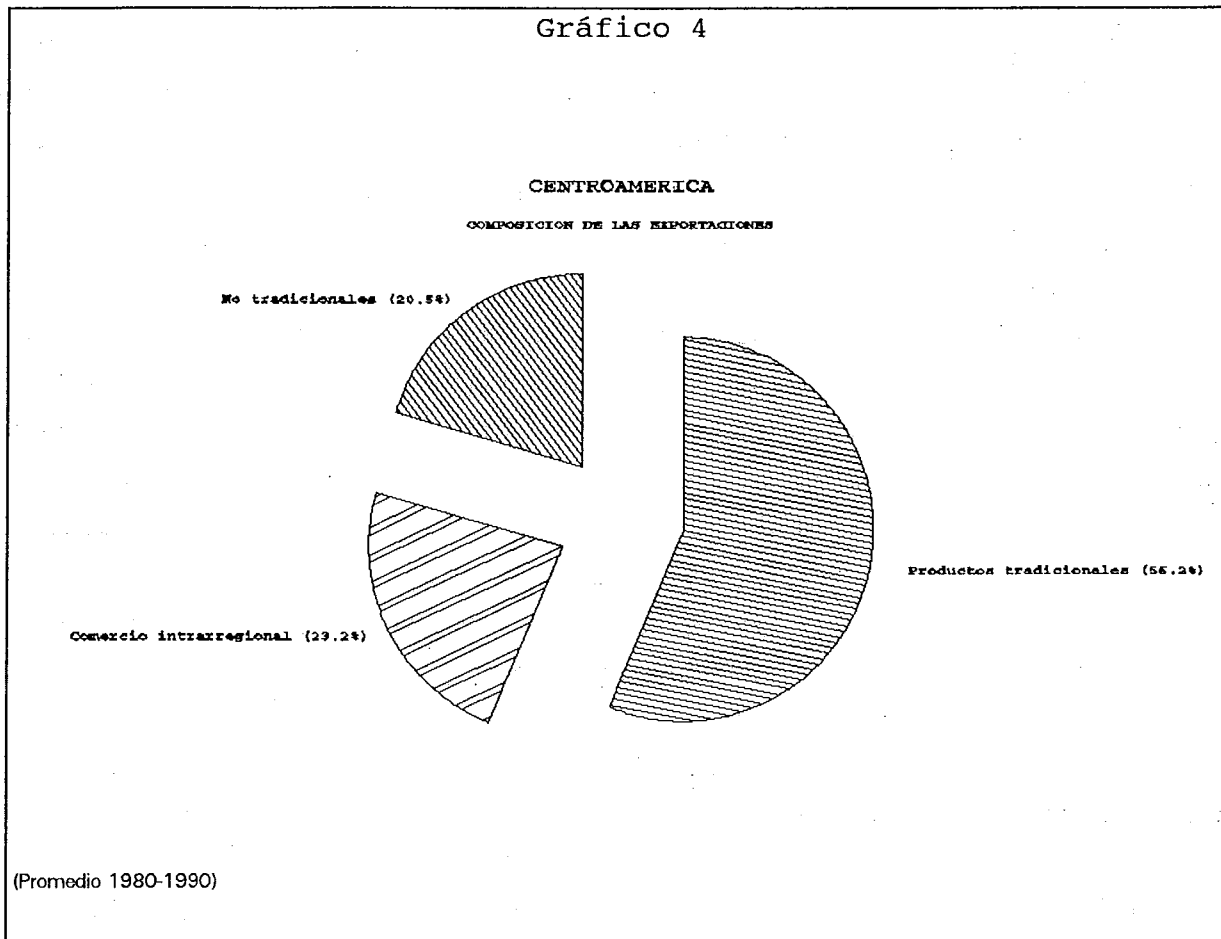
centroamericano y un consejo monetario centroamericano. En su expresión más reciente los Presidentes Centroamericanos acordaron un protocolo modificadorio de la Carta Constitutiva de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) con el propósito de constituir el Sistema de la Integración Centroamericana, integrado por los miembros originales de ésta y Panamá. 12/

El esquema de integración sufrió severos retrocesos en la década de los ochenta, ante el embate de la crisis económica que afectó a la región, la disparidad de las políticas macroeconómicas y comerciales adoptadas por los países a mediados de la misma, y la expresión armada de la crisis política que condujo a la destrucción parcial de la infraestructura. No obstante lo anterior, el comercio intrarregional en 1991 representaba todavía el 14% de las exportaciones de los países centroamericanos y proporcionaba el 11% de sus importaciones, 13/ mostrando una tendencia de recuperación del intercambio.

Las relaciones comerciales intracentroamericanas cobran aún mayor importancia si se considera que los productos que las conforman son

12/ Formada inicialmente en 1951 para fortalecer los vínculos entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y, entre otros propósitos, "buscar solución conjunta a sus problemas comunes y promover su desarrollo económico, social y cultural, mediante la acción cooperativa y solidaria" (artículo 1 de la Carta de San Salvador, 14 de octubre de 1951), se redefine en 1962 como "una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica" (artículo 1 de la Carta de la ODECA, Panamá, 12 de diciembre de 1962). En su reforma recientemente suscrita se precisan, entre sus propósitos, "e) alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano; f) fortalecer la región como bloque económico para insertarlo con éxito en la economía internacional; g) reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional; promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros de la región en su conjunto." (artículo 1, Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA, 13 de diciembre de 1991).

13/ En 1970, el comercio intrarregional absorbió el 26% de las exportaciones de los países y proporcionó el 24% de las importaciones. En 1986, el intercambio intracentroamericano alcanzó su punto más bajo, puesto que sólo captó el 11.6% de las exportaciones y abasteció el 11% de las importaciones regionales. Esta contracción del comercio intracentroamericano provocó una severa crisis a la industria manufacturera de la región.



se constituye en un propulsor del sector tecnológicamente más avanzado de la región.

En consecuencia, al declinar el comercio intrarregional durante la crisis, los desequilibrios externos de la región se agravaron, y ocasionaron problemas de pagos y la erección de barreras en el comercio intracentroamericano. Además, las dificultades políticas regionales obstruyeron el funcionamiento normal de la infraestructura y los servicios aduanales. Sin embargo, el hecho de que la interdependencia económica alcanzada por los países centroamericanos sobreviviera a las dificultades mencionadas es una prueba de la profundidad con que el proceso de integración se vincula al desarrollo económico de los países de la región.

Conforme los países centroamericanos han ido emergiendo de la crisis, los niveles de comercio entre ellos han estado incrementándose sostenidamente. Especialmente importante es el hecho de que dos de las

sostenidamente. Especialmente importante es el hecho de que dos de las economías más devastadas por la crisis (El Salvador y Nicaragua) han encontrado un mercado creciente para sus exportaciones en el resto de los países centroamericanos.

Actualmente, el proceso de integración es objeto de una revisión para adecuarlo a las necesidades de desarrollo de Centroamérica y a las nuevas realidades de la economía internacional, 14/ revisión que contempla un nuevo arancel externo común, remoción de barreras no arancelarias al comercio intracentroamericano, homogeneización de las políticas macroeconómicas y reconstrucción de la infraestructura regional. Centroamérica ha progresado ya hacia la suscripción de acuerdos regionales entre los que destaca la definición de un Nuevo Arancel Común de Importaciones, la conversión de la Nomenclatura Arancelaria a la Nomenclatura del Sistema Armonizado y la preparación de un Código antidumping, la reincorporación de Honduras al MCCA, la incorporación de la agricultura al proceso de integración a través del Plan de Acción para la Agricultura (PAC), la solución a los problemas de pagos del comercio intrarregional, el Programa Regional para la Reducción de la Pobreza, y el acuerdo explícito de coordinar las negociaciones que se establezcan con terceros países.

En este esfuerzo, los centroamericanos han recibido el apoyo de algunas instituciones bilaterales, como la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (AID). Por su parte, la Comunidad Económica Europea (CEE) también ha aportado recursos financieros para promover corrientes de comercio entre países centroamericanos.

El innegable impacto de la integración centroamericana en el desarrollo económico de la región al ampliar mercados y aumentar el

14/ Los cinco países han disminuido tanto sus niveles arancelarios como la lista de productos sujeta a permisos de importación y exportación; además, están siguiendo estrategias de apertura que han incluido para algunos la adhesión al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), del que solamente Nicaragua era parte contratante desde los años cincuenta (Costa Rica se adhirió en 1990, Guatemala y El Salvador lo hicieron en 1991 y Honduras está en proceso de negociación) y la adopción de programas de estabilización y ajuste con distintos ritmos y profundidad de acuerdo con las negociaciones que individualmente han hecho con las instituciones financieras multilaterales.

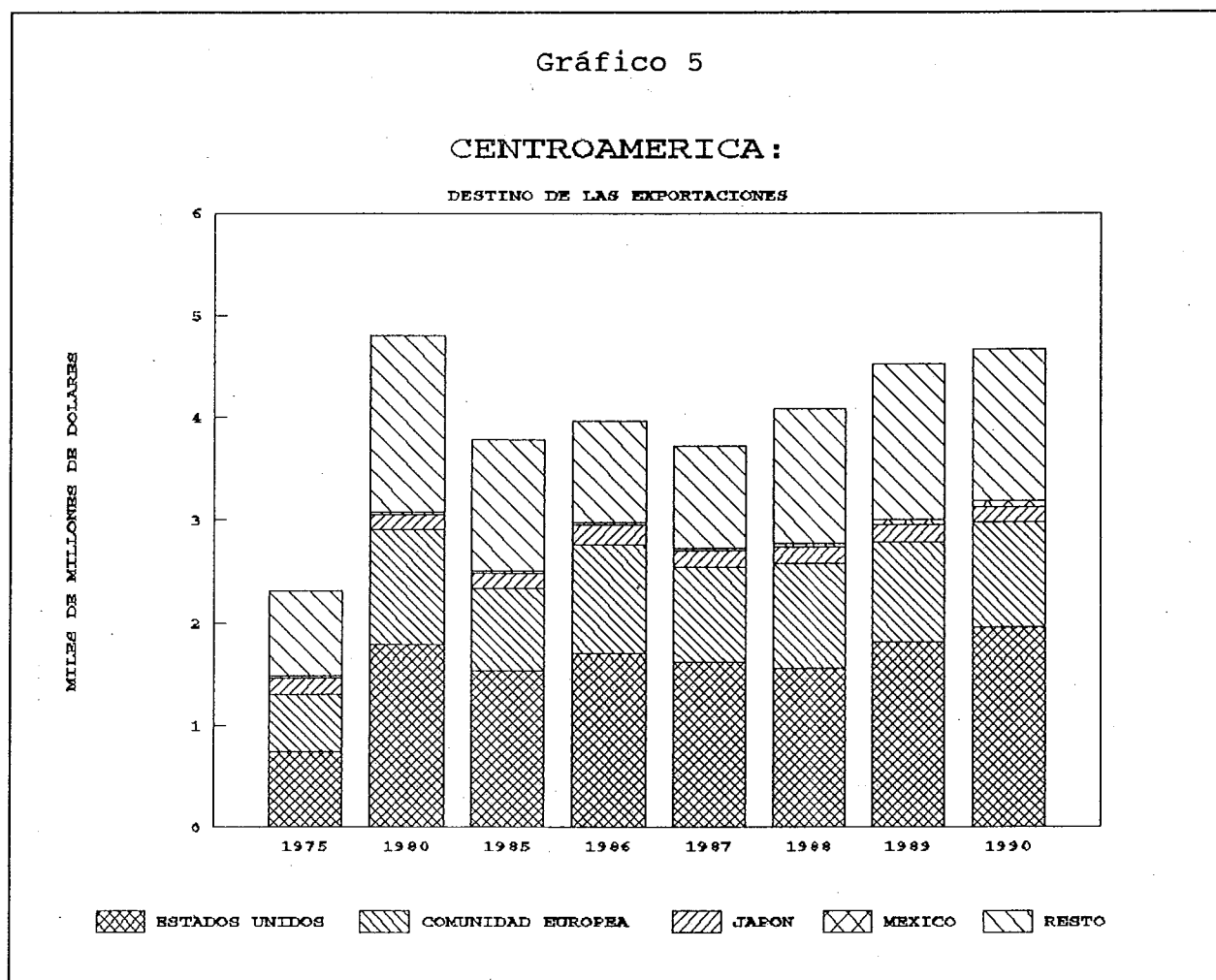
comercio, debe ser tomado en cuenta en el proceso de negociación comercial con México, ya que una integración exitosa conformará una Centroamérica más próspera y un socio comercial más atractivo. Entre los compromisos regionales que han sido acordados, tienen que considerarse necesariamente el avance de la concertación regional y la voluntad política existente entre los gobiernos centroamericanos para fortalecer el proceso de integración. Asimismo hay que recuperar el contenido que actualmente se quiere imprimir a la integración, que no se circunscribe exclusivamente al establecimiento de una zona de libre comercio sino que abarca la construcción de consensos regionales en busca de "una interrelación creciente de los aparatos productivos nacionales para lograr una más eficiente y competitiva inserción en el mercado internacional" 15/

c) Situación actual del comercio exterior de Centroamérica

El comercio exterior de los países de Centroamérica sigue caracterizado por una concentración de las exportaciones en algunos productos de tipo primario considerados como tradicionales. Asimismo, se dirige de manera preponderante a pocos mercados, también tradicionales, en los países industrializados: los Estados Unidos absorben el 40% del total y la Comunidad Económica Europea (CEE) el 22%. En este contexto México capta apenas el 1.4% de sus ventas.

En cuanto a las importaciones, los Estados Unidos suministran 43% del total; la CEE, 13%; el MCCA, 11%, mientras que México y el Japón participan con 6% cada uno. Por otra parte, la estructura de las importaciones muestra una alta concentración en bienes intermedios, como consecuencia del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones de bienes de consumo que la región efectuó en los años sesenta y setenta. El bajo peso de las importaciones de bienes de capital en los años ochenta es un reflejo del escaso proceso de reinversión que acompañó a la crisis.

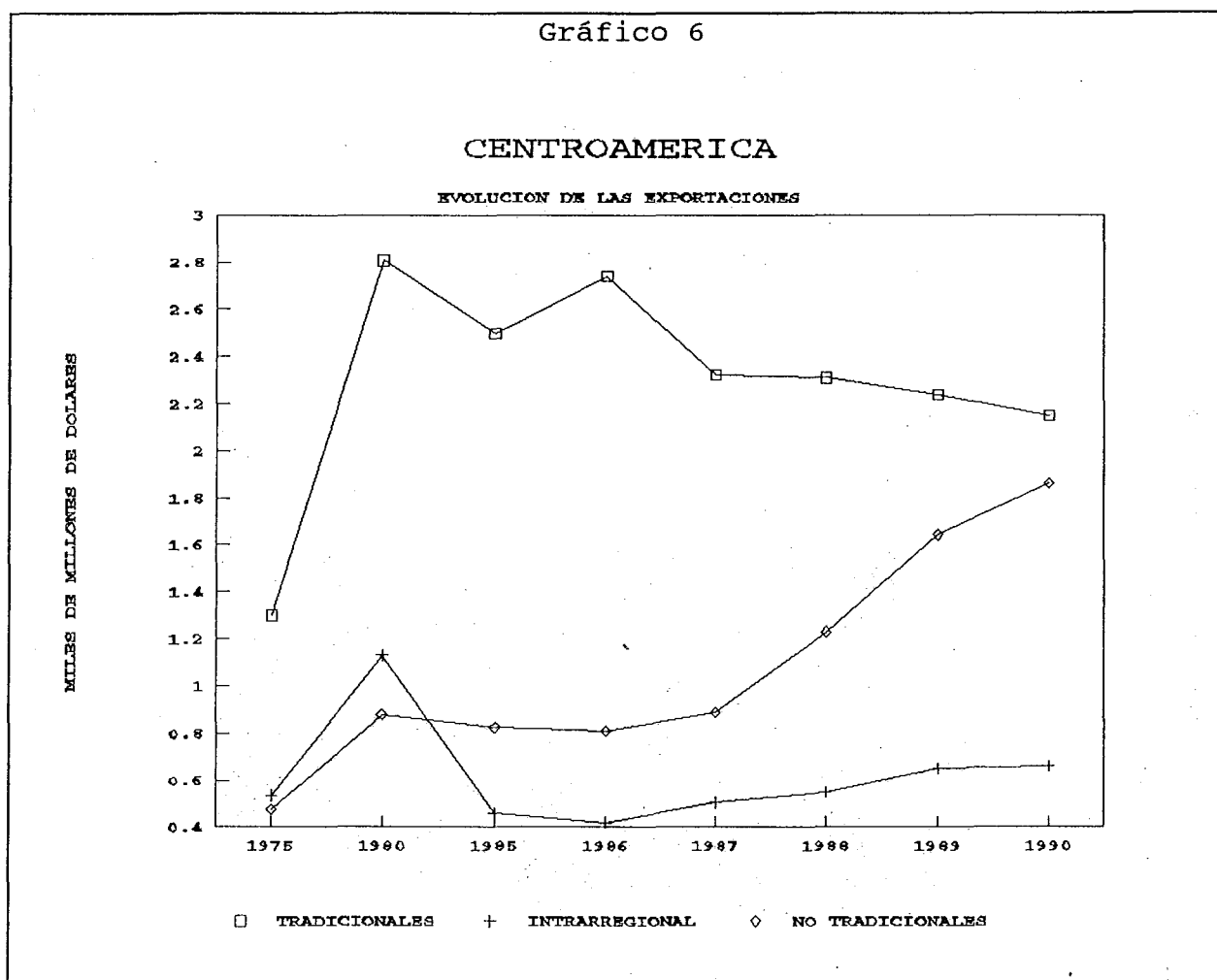
15/ CEPAL, Evolución del proceso de integración centroamericana: Balance preliminar de 1991 (LC/MEX/R.340), 27 de febrero de 1992.



d) Las políticas de apertura en Centroamérica

La caída y posterior lenta evolución del comercio centroamericano obligó a la búsqueda de salidas pragmáticas, tanto por parte de los gobiernos y empresarios centroamericanos como de importantes actores externos. Ello se ha traducido, en términos generales, en una marcada rebaja arancelaria. De un techo arancelario del 75% en la lista A, que conformaba el Arancel Centroamericano de Importación aprobado en 1986, con excepciones que superaban al 100% en algunos países y productos y una dispersión grande de tasas, se ha pasado a un techo arancelario que (salvo

Gráfico 6



un caso) en todos los países es inferior al 50%, ^{16/} y un piso arancelario que oscila entre 2% (Guatemala) y 10% (Costa Rica). Se ha avanzado en todos los países en la eliminación de las licencias de importación, en la no aplicación de cuotas arancelarias; en la reducción de requisitos de depósito previo para las importaciones (que persisten en Costa Rica y Guatemala); en la creciente liberalización y estabilización de los mercados cambiarios; en la liberalización (excepto en Nicaragua) de

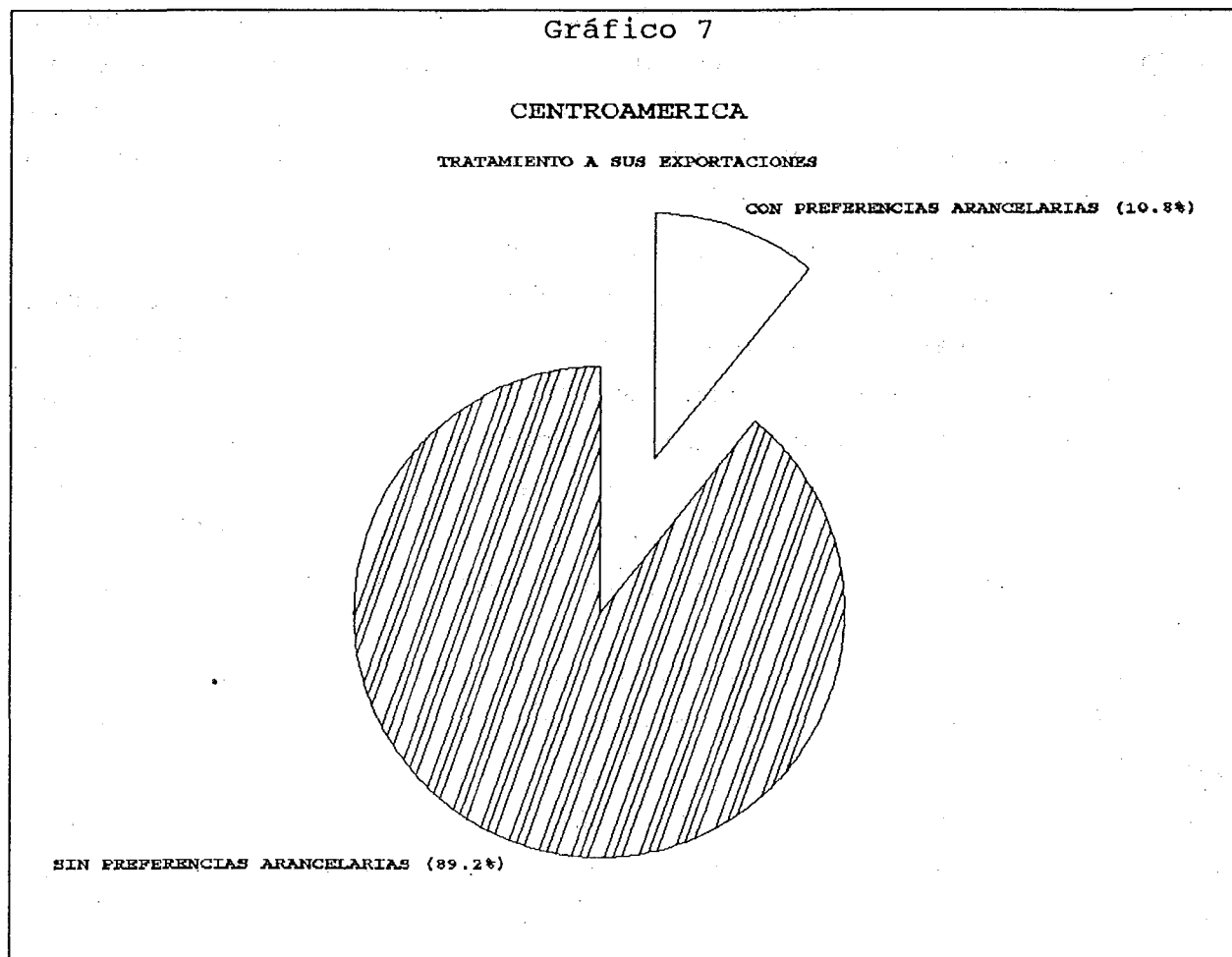
^{16/} Los techos arancelarios nacionales vigentes en enero de 1992 eran: Costa Rica 53%, El Salvador 30%, Guatemala 37%, Honduras 20% y Nicaragua 20% (sin tomar en cuenta las sobretasas e impuestos selectivos al consumo en algunos de los países); SIECA, Políticas económicas vigentes en los países centroamericanos a enero de 1992, III Reunión de los Gabinetes Económicos de los países del Istmo Centroamericano, febrero de 1992.

las tasas de interés y la eliminación de los topes de cartera al sector privado, y en la adopción o modernización de las legislaciones sobre inversiones extranjeras, zonas francas y maquila. Perduran en tres de los países sobretasas a la importación que oscilan entre 2% y 5%, con excepción en Honduras y Nicaragua, donde se llega al 15%.

Asimismo, en los cinco países ha habido esfuerzos de ajuste fiscal, reducción del empleo público y se han iniciado programas de privatización de empresas públicas (salvo en El Salvador, en que se ha limitado a la banca comercial); también se han registrado acciones de modernización tributaria que contribuyeron a una reducción apreciable de los déficit fiscales. Se han reducido los porcentajes de aporte patronal por seguridad social (entre 7% y 14%); en los cinco países se han liberado totalmente los precios de los productos agrícolas y sus insumos así como los precios de referencia del sector industrial.

Las instituciones financieras internacionales y el Banco Mundial propiciaron políticas de estabilización interna y apoyaron la formación de políticas de liberalización comercial hacia el exterior. Recientemente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha formulado un proyecto que comprende el establecimiento de políticas macroeconómicas compatibles, la formulación conjunta de políticas de competitividad internacional y el desarrollo de proyectos de inversión de alcance regional (que abarquen por lo menos a dos países del área).

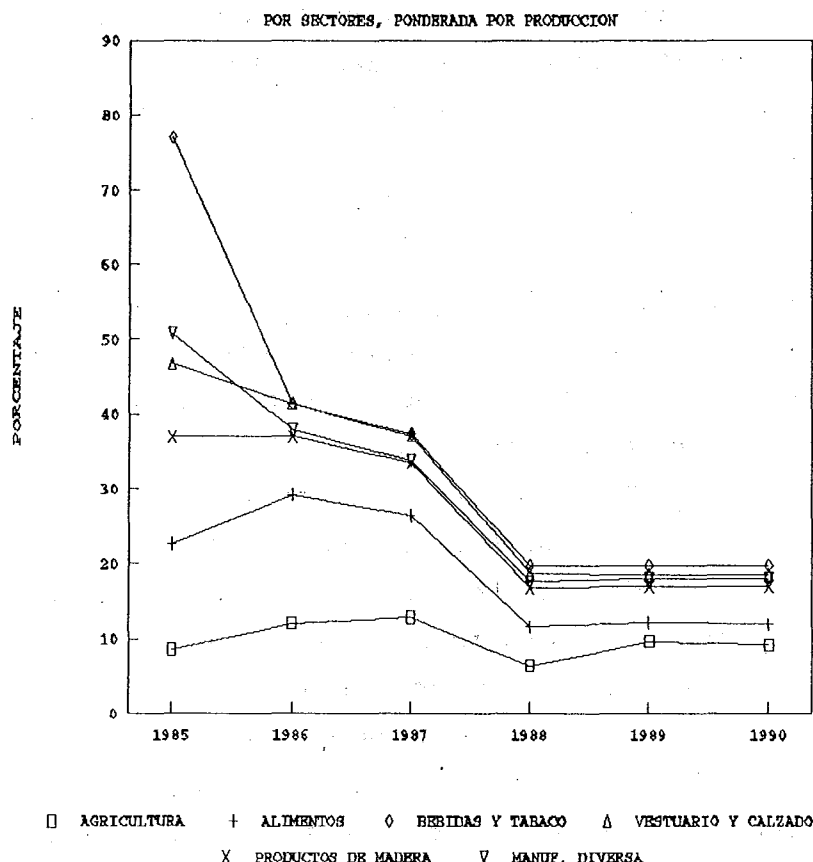
Frente a estos esfuerzos contrasta, sin embargo, la persistencia de dificultades en el acceso y penetración de las exportaciones regionales, tanto tradicionales como de otro tipo. Menos del 11% de las exportaciones centroamericanas al mundo reciben trato arancelario preferencial o acordado basándose en sistemas de preferencias generalizadas. En los productos no tradicionales han enfrentado ya el surgimiento de cuotas y en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales no han logrado la apertura y flexibilización de las condiciones de comercio que esperaban. Más bien empieza a aparecer el temor de que, al avanzarse en algunos procesos de liberalización comercial en el interior de los nuevos bloques económicos mundiales, o como consecuencia de políticas especiales para determinados países en desarrollo, ciertas preferencias de las que ahora gozan puedan ser erosionadas.



Ello podría ocasionar la pérdida de los logros del reciente esfuerzo conjunto de actores internos y externos, que ha empezado a generar ciertos resultados alentadores en algunos países, sobre todo a través de las exportaciones no tradicionales, que han estado creciendo fuertemente, y se han constituido en un pilar fundamental del comercio exterior de los países.

Aunque estas nuevas realidades le imprimen una complejidad mayor al proceso de integración centroamericana, la convergencia de políticas comerciales y macroeconómicas le proveen una base más homogénea para poder avanzar en su profundización, de modo que sirva como plataforma para impulsar una inserción más dinámica en la economía internacional.

Gráfico 8
MEXICO: PROTECCION ARANCELARIA



e) La apertura comercial de México

A partir de 1983 México inició un profundo proceso de cambio estructural, caracterizado por el saneamiento de las finanzas públicas, la reestructuración del sector paraestatal y la racionalización de la protección comercial. El proceso está orientado a corregir los desequilibrios macroeconómicos básicos y a readecuar la inserción de México en un mercado mundial que, a su vez, ha sufrido intensas transformaciones en los últimos años. En consecuencia, la política de comercio exterior está dirigida a ampliar y diversificar los mercados de exportación --sobre la base de la utilización de las ventajas comparativas y de las economías de escala que promuevan la especialización--, y formar parte de un bloque comercial que sería el más grande del mundo.

La estrategia diseñada para internacionalizar la economía se apoya en el aliento a la inversión privada, la desregulación económica, la racionalización de la protección, el fomento de las exportaciones no petroleras, el fortalecimiento de las negociaciones comerciales internacionales, además de continuar apoyando el desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres del país.

La racionalización de la protección comercial ha avanzado de la siguiente manera:

i) Eliminación del requisito del permiso previo para importación.

Se ha pasado de un sistema en que la totalidad de las importaciones estaban sujetas a permiso previo en 1983 a requerir que lo estén menos del 2% de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI), lo que representaría entre 15% y 20% del valor total importado. Incluso en el sector agrícola el porcentaje de la producción protegida por licencias de importación se ha reducido de alrededor de 96% en 1985 (del mes de julio de ese año data el decreto gubernamental respectivo) a 40% en 1990. 17/

ii) Rebaja arancelaria. Paralelamente se ha reducido la tasa de protección arancelaria promedio de 16.4% en 1982 a menos de 9% en la actualidad, si se pondera la protección arancelaria por el comercio. Si se pondera, en cambio, por la producción, la protección ad valorem promedio habría pasado de alrededor de 24% en 1985-1986 a 12.5% en 1990.

Las actividades sujetas a tarifas aduaneras más altas serían las de producción de bebidas y tabaco (con 19.7% en 1990), vestido y calzado (18.5%) y material eléctrico (17.4%). La industria en general (miscelánea) se beneficiaría de un arancel promedio ponderado por la producción del 18%, lo que representa una rebaja importante del nivel superior al 50% que tenía en 1985. 18/

17/ Véase, Adriaan Ten Kate, The mexican liberalization of 1985-1987, lessons of experience, mimeo, México D.F., 1991.

18/ Ibídem, cuadro 2.

Cuadro 3			
MEXICO: ESTRUCTURA ARANCELARIA DE LA TARIFA DE IMPORTACION			
	1982	1986	1989
Total de fracciones	8,008	8,206	11,838
Media arancelaria (%)	27.0	22.6	13.1
Arancel ponderado por comercio (%)	16.4	13.1	9.5
Número de tasas	16	11	5
(dispersión)			
Fuente: SECOFI.			

iii) Eliminación de precios oficiales de importación. De un total de 18.7% de los bienes producidos en el país protegidos por precios oficiales de importación en 1985, se redujo a 13.4% en 1987, hasta la eliminación total de este mecanismo a partir de 1988.

iv) Adhesión al GATT. En 1986, como parte del esfuerzo para reorientar la economía al exterior, se firmó el Protocolo de Adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Los compromisos asumidos en su adhesión, cumplidos ya en su mayor parte, incluían:

1) La consolidación de la totalidad de la Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI) a un nivel máximo de 50% ad valorem. ^{19/} Además se convinieron consolidaciones arancelarias para 373 productos por debajo del "techo". Estos productos representan 590 fracciones en el sistema armonizado de nomenclatura arancelaria y equivalen al 5% del total de las fracciones vigentes en la TIGI;

2) La eliminación total de los precios oficiales que se utilizaban anteriormente como base gravable para el cálculo de los impuestos a la importación;

^{19/} En realidad, de manera autónoma y conforme a la política de apertura seguida por la administración actual, el nivel máximo aplicado es de 20% sobre el valor cif de las mercancías de importación.

3) La progresiva eliminación de los permisos previos de importación ("en la medida de lo posible"), y

4) La adhesión de México a cuatro de los códigos de conducta surgidos en la Ronda Tokio: antidumping, valoración aduanera, licencias de importación y obstáculos técnicos al comercio.

v) Programas de desregulación y promoción. Durante la actual administración el proceso de cambio estructural se ha profundizado y complementado con un programa de desregulación económica que incluye iniciativas con diverso grado de avance en aspectos como la simplificación y readecuación del marco jurídico que regula la inversión extranjera, el aliento de las exportaciones, el fomento a la actividad productiva de los particulares y la promoción de los intereses del país en el exterior.

vi) Negociaciones comerciales. México busca la ampliación y mejoramiento, por la vía bilateral, de las relaciones económicas y comerciales con la CEE, los otros países de Norteamérica, los que integran la Cuenca del Pacífico y con el resto de América Latina. Con los países latinoamericanos se señala que "es necesario encontrar fórmulas que, dentro del espíritu de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), generen verdaderos incentivos para eliminar barreras al comercio intrarregional e identifiquen proyectos concretos de coinversión y comercio". Se afirma que "la única forma de avanzar eficazmente hacia la integración latinoamericana es a través de la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias... y mediante proyectos concretos de coinversión que integren en forma creciente a... (las) economías (de la región)". 20/

20/ Tomado de SECOFI, Las relaciones comerciales de México con el mundo: desafíos y oportunidades, abril de 1990. Dentro de la ALADI México otorga, a través del Programa de Recuperación y Expansión del Comercio Intralatinoamericano, preferencias arancelarias regionales a los otros miembros de la Asociación, conforme a su grado de desarrollo relativo: para los países de desarrollo similar (Argentina y Brasil) la preferencia es una rebaja arancelaria del 60% de la tasa general; para los países denominados de desarrollo intermedio la reducción alcanza 70% y para los de menor desarrollo relativo llega al 80%. A los países centroamericanos otorga preferencias arancelarias especiales en el marco de los acuerdos de alcance parcial suscritos con cada uno de ellos con posterioridad a 1982.

Simultáneamente, México participa en los organismos regionales y multilaterales y, particularmente, en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, con el propósito de liberalizar los flujos comerciales a nivel regional y global en un afán por abrir posibilidades para una mayor penetración de los productos mexicanos en los mercados mundiales. En el plano bilateral, las negociaciones mexicanas con el mundo continúan rigiéndose por cinco principios:

- 1) Gestionar la mayor disminución arancelaria posible para las exportaciones mexicanas, reconociendo las diferencias económicas entre el país y sus socios comerciales;
- 2) Minimizar las barreras no arancelarias que enfrentan sus exportaciones, en un ámbito de clara reciprocidad;
- 3) Asegurar acceso estable a los mercados externos a fin de generar certidumbre de largo plazo a sus exportadores;
- 4) Procurar un "justo equilibrio" en la resolución de controversias, evitando la aplicación de medidas unilaterales;
- 5) Inducir la complementariedad de la economía mexicana con la de sus socios comerciales.

2. Estado actual de las negociaciones comerciales

a) Los mecanismos creados

A partir de la firma de los Acuerdos de Tuxtla se crearon instancias de coordinación para avanzar en la ejecución de las propuestas contenidas en ellos. Estas instancias de negociación son de carácter nacional, centroamericano y conjunto (mexicano-centroamericano). Ya se ha mencionado que para el caso de México, la coordinación nacional se realiza en el marco de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica.

El equivalente regional centroamericano en los aspectos de tipo comercial es la Comisión de Complementación Económica Centroamérica-México, que se creó el 3 de julio de 1991, integrada por dos representantes de cada país: el Viceministro de Economía y un miembro adicional. Para facilitar la formación de consensos regionales, esta Comisión se vería beneficiada de un fortalecimiento de la participación de otras entidades del sector

público; de procesos de consulta con los sectores privados de los respectivos países, tanto a nivel nacional como regional, y de una activa presencia de las instituciones regionales.

Desde la formación de la Comisión regional centroamericana se ha venido avanzando en negociaciones para la puesta en marcha tanto del Acuerdo de Complementación Económica, como del de Cooperación Económica.

Se ha destacado asimismo el interés prioritario por instrumentar el Programa de Liberalización Comercial, aspecto que en parte ha aplazado la negociación de los otros programas que son los que potenciarían la complementación económica. Se considera que la concreción de acciones simultáneas en todos ellos permitiría avanzar en el desarrollo de una relación más consolidada entre los países de Centroamérica y México.

b) Las negociaciones bilaterales en el marco de Tuxtla

En el marco de los acuerdos de Tuxtla se ha acelerado el proceso de negociaciones comerciales bilaterales de México con algunos países centroamericanos. El ritmo, intensidad y profundidad de las mismas ha variado y ha sido condicionado tanto por la percepción de cada país de su relación con México como por sus estrategias nacionales de apertura y desarrollo. Entre ellas destacan las de las Comisiones Mixtas en materia de Cooperación Técnica y Científica, de Asuntos Comerciales, Educativa y Cultural y de las Comisiones Binacionales.

Con Costa Rica, a partir de febrero de 1991, 21/ se inició un intenso programa de negociaciones que abarcó en una primera etapa los aspectos de transporte y de carácter aduanal para, más recientemente, incluir los temas propiamente de liberalización comercial, en particular reglas de origen, desgravación arancelaria y eliminación de barreras no tarifarias. Nicaragua también ha iniciado un proceso de negociación en los aspectos comerciales que avanzó con relativa rapidez. 22/ En el caso de Honduras, recientemente se acordó un programa de negociaciones

21/ Con ocasión de la visita del Presidente de Costa Rica a México.

22/ Desde mayo de 1991 en que el Ministerio de Economía de ese país manifestó su interés en arribar rápidamente a un acuerdo de complementación económica.

comerciales que ambos países señalaron como de importancia para el incremento del comercio recíproco. ^{23/} Con El Salvador y Guatemala las negociaciones bilaterales han avanzado más lentamente hacia la conformación de la zona de complementación económica, y se ha revisado --en el caso de Guatemala-- el acuerdo de alcance parcial existente. Como corolario de estas negociaciones, durante 1991 se firmaron acuerdos bilaterales con El Salvador, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, acciones que explican el avance de la cooperación entre México y Centroamérica en diversos ámbitos.

c) La formulación de un Acuerdo Marco para la Liberalización Comercial

Con el ánimo de avanzar en el proceso de las negociaciones comerciales enmarcadas en los principios de los Acuerdos de Tuxtla, en los primeros meses de 1992 se propusieron los lineamientos para un Acuerdo Marco Multilateral del programa de liberalización comercial, así como los temas que de este programa se negociarían bilateralmente. Esos lineamientos se plasmaron en un texto preliminar que fue negociado por los Viceministros de los países centroamericanos y de México el 31 de marzo de 1992.

El instrumento asume como principios rectores los que se derivan de los de Tuxtla. Se pronuncia por el fortalecimiento de la integración, de la cooperación y del beneficio común para incrementar corrientes comerciales de bienes y servicios y de inversión, así como propiciar acciones coordinadas en los foros internacionales. Define asimismo el marco de referencia en el que se apoyarán las negociaciones bilaterales en algunos temas. Los criterios para las mismas apuntan principalmente a la eliminación de obstáculos al comercio y a la regulación del intercambio para beneficio mutuo.

^{23/} Conforme a un programa de promoción al comercio suscrito en agosto de 1991.

Cuadro 4	
LIBERALIZACION COMERCIAL: NIVELES DE NEGOCIACION PROPUESTOS	
Marco regional	Negociaciones bilaterales
Prácticas desleales de comercio	Programa de desgravación arancelaria
Cláusulas de salvaguarda	Eliminación de barreras no arancelarias
Solución de controversias	Reglas de origen
Normas técnicas	Arancel máximo
Tributos internos	Servicios de transporte
Administración del acuerdo	Operación de aduanas
Facilitación comercial	Fomento a las exportaciones
	Promoción de inversiones
	Servicios y protección a la propiedad intelectual
	Participación del sector privado
Fuente: Sobre la base de lo acordado en la Reunión Ministerial de San Salvador, 6 de febrero de 1992, y lo propuesto en el proyecto de Acuerdo Marco elaborado el 30 de marzo de 1992.	

La propuesta de Acuerdo Marco establece criterios exclusivamente en los siguientes mecanismos de negociación comercial: prácticas desleales de comercio, cláusulas de salvaguarda, normas técnicas, tributos internos, solución de controversias, administración del mismo y "facilitación comercial". Por consiguiente, los otros aspectos quedarían sujetos a la negociación bilateral. El planteamiento central del Acuerdo es desarrollar principios generales en el ámbito regional que deben tener una aplicación bilateral y que serán negociados explícitamente en cada caso.

En la suscripción de los principios que regularán los aspectos comerciales hasta hoy discutidos se advierten lineamientos generales que responden al avance que sobre estos temas ha habido, por una parte en el GATT, y por otra en las decisiones tomadas en las instancias regionales y subregionales de comercio.

El instrumento abre el espacio para negociaciones en múltiples campos, dentro de un cauce ordenado que conformará necesariamente el marco de referencia. En principio define algunos criterios generales de negociación aceptables por los seis países, en torno a ciertos aspectos de la liberación comercial. Tales criterios se establecen para alguna de las áreas que se considera deberían contar con un marco de esa naturaleza, aunque finalmente se coincide en que todos estos temas se negociarían de forma bilateral y probablemente no podrían realizarse con el orden y detalle que se sugiere.

Dentro de ese enfoque corresponde ahora avanzar en los procesos bilaterales de negociación, mediante la definición y el acuerdo sobre los articulados y las especificidades de los diferentes instrumentos que integran los aspectos comerciales. Indudablemente, esa tarea podrá simplificarse, en la medida en que los países centroamericanos puedan avanzar en su concertación interna, sobre todo en aquellos temas que se vinculan con compromisos intrarregionales en esa materia.

En ese sentido, en el siguiente apartado se presentan algunas consideraciones que podrían servir de base para la concertación centroamericana que facilite las negociaciones con México, tanto en relación con la liberalización comercial como con los otros seis componentes del acuerdo de complementación económica.

III. ELEMENTOS PARA EL AVANCE DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

Como se señaló, los temas incluidos en el borrador del acuerdo de liberalización comercial se han clasificado en aquellos que tendrían un ámbito de negociación "regional" y en los que serían objeto de negociaciones "bilaterales". En ese sentido, se sugiere considerar como susceptibles de negociación regional, con un criterio estrictamente práctico, aquellos temas en los que no deberían de generarse discriminaciones, porque en última instancia responden a intereses regionales convergentes o compartidos. En cambio, deberían reservarse para negociaciones bilaterales aquellos temas que están vinculados con intereses de un país en particular, con el grado de desarrollo relativo del mismo o con relaciones económicas que podrían contener consideraciones especiales atendiendo otros criterios.

En el proceso negociador de Centroamérica ante México, el funcionamiento simultáneo y complementario de ambos planos constituye un importante esfuerzo para impulsar la relación económica en la amplia gama de oportunidades de los acuerdos de Tuxtla. Considerando los compromisos internos que han asumido los países centroamericanos en su proceso de integración, parecería aconsejable un tercer nivel intermedio, definido hacia el interior de Centroamérica, que responda a los intereses de un país determinado, pero que a la vez tenga como términos de referencia precisamente aquellos compromisos.

Ese nivel de negociación podría denominarse "bilateral acotado" y representaría el área en que, también para fines prácticos, se mantendría en el campo bilateral, pero que hacia el interior de Centroamérica requeriría de un proceso de concertación para acordar criterios, calendarios y parámetros (mínimos y máximos) en algunos temas de negociación bilateral.

Ello se justificaría en el propósito de asegurar que los avances tomen en cuenta explícitamente los compromisos integradores, de manera similar a como México negocia dentro del marco de sus compromisos tanto en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) como en otros acuerdos comerciales bilaterales e internacionales. Así, se podrá establecer una

ruta que asegure, al final de las negociaciones, la convergencia necesaria en un proceso dinámico de construcción de una zona de libre comercio.

A partir de lo anterior se desprende que es aconsejable considerar todas las posibilidades y mecanismos de negociación: en primer lugar, por la amplitud y variedad de aspectos que contiene el marco de Tuxtla; en segundo lugar, por la existencia de compromisos previos asumidos internamente por los países centroamericanos en su propio proceso de integración, y, en tercer lugar, por el esfuerzo sui generis de configurar una zona de libre comercio a partir de un esquema de integración en una de las partes.

En síntesis, la forma y el contenido para avanzar en las vinculaciones económicas de cada país centroamericano con México ya estarían definidas en términos generales, pero falta, en el interior de la subregión, un proceso de discusión y análisis que permita construir los puntos convergentes. Tanto los análisis realizados y las reflexiones derivadas de reuniones y seminarios, 24/ como el intercambio de ideas con funcionarios gubernamentales, permiten concluir que las negociaciones bilaterales y regionales no son excluyentes sino complementarias.

1. Niveles complementarios de negociación

En un primer nivel, el de las "negociaciones regionales", se podrían incluir todos aquellos temas, que si bien se negociarían colectivamente, su aplicación podría ser tanto regional como bilateral, dependiendo de las jurisdicciones del caso. El sentido práctico en este nivel consistiría en que, dado que todos los países tendrían los mismos elementos de negociación, podría evitarse un ejercicio reiterativo de convenios iguales; o que algunos acuerdos pudieran quedar debilitados en su aplicación, en vista de que para su plena vigencia requerirían la conformidad del resto de los países. Algunos ejemplos ilustran las dificultades que podrían superarse con un criterio pragmático de negociación:

24/ CEPAL, Informe del Seminario sobre las Relaciones Económicas México-Centroamérica (LC/MEX/R.337 (SEM.49/4)), 23 de enero de 1992.

Dadas las características de la oferta exportable centroamericana, y de sus potencialidades, así como las nuevas políticas de apertura aplicadas por las partes en materia de comercio exterior --sobre todo los compromisos asumidos ante el GATT--, y el programa de desmantelamiento de barreras al comercio exterior por parte de Centroamérica, es altamente probable que los intereses de los países centroamericanos coincidan en la mayoría de los aspectos relacionados con la eliminación de barreras no arancelarias y tengan los mismos elementos de negociación.

Diferente caso sería el de la liberación del tránsito de vehículos de transporte de mercancía. Si se llegara a convenir el libre tránsito de unidades entre México y uno solo de estos países, es decir, sin acuerdo regional, surgirían inconvenientes para su aplicación en los demás. Podría darse el caso de vehículos imposibilitados de llegar a México al tener que pasar por otro miembro del Mercado Común Centroamericano (MCCA) que no hubiera aceptado el libre tránsito por su territorio.

Un segundo nivel estaría representado por las "negociaciones bilaterales acotadas", el que se constituiría por todos aquellos temas de concertación intrazonal, dado que, en caso de no haberla, podrían producirse efectos contraproducentes o distorsiones entre los países centroamericanos.

En los hechos, se trata de la necesidad de construir acuerdos centroamericanos sobre algunos temas, en torno a los que ya existen compromisos relacionados con el proceso de integración económica y para los cuales deberían definirse algunos parámetros flexibles, pero que a la vez sean suficientemente precisos. Así por ejemplo, de acuerdo con los compromisos centroamericanos en el Tratado General de Integración Económica, en su artículo 25 se señala que "los Estados signatarios convienen en no suscribir unilateralmente con países no centroamericanos nuevos tratados que afecten los principios de la integración económica centroamericana" y "convienen en mantener la 'cláusula centroamericana de excepción' en los tratados comerciales que celebren sobre la base de nación

más favorecida con países distintos a los Estados Contratantes". 25/ En el caso de los subsidios a la exportación y comercio desleal el Tratado General establece que "los gobiernos de los Estados signatarios no otorgarán exenciones ni reducciones de derechos aduaneros a la importación procedente de fuera de Centroamérica para artículos producidos en los Estados contratantes en condiciones adecuadas". 26/

Así como cada país, conforme a sus intereses estratégicos, ha negociado ya condiciones de acceso para determinados productos (contenidos en las listas de los acuerdos bilaterales de alcance parcial (ABAP)), bilateralmente habrán de definirse puntos iniciales de protección y ritmos de apertura que se hagan cargo de aquellos sectores nacionales que necesiten plazos más o menos largos de adaptación para enfrentar la competencia de México o de terceros. Ello, sin embargo, requiere de acotación, a fin de no incurrir en violación de compromisos regionales o de introducir distorsiones innecesarias al comercio. La definición de los parámetros de acotación en este nivel tendría una doble ventaja: tomaría debidamente en cuenta el proceso aún inacabado de reorientación de la integración centroamericana --que está adaptándose a la nueva estrategia de desarrollo dirigida hacia la apertura y una mayor competitividad internacional-- y marcaría los "límites" regionales de negociación en cuanto a calendarios, niveles de desgravación, y otros elementos. Ello aseguraría que, al final del período de negociaciones, se tendría un marco regional armonizado. La necesidad de una coordinación regional se hace más evidente por el estado, avances y diferencias que en el interior de la región misma se han expresado en la búsqueda de reestructurar, fortalecer y ampliar el marco de la integración.

Por un lado, un criterio de pragmatismo indicaría que no es posible sujetar los intereses económicos de un país a los compromisos regionales. Otro criterio contrapuesto asignaría a los acuerdos de integración la máxima prelación como expresión de los intereses regionales y nacionales.

25/ CEPAL, Integración centroamericana: Recopilación de documentos básicos y de las declaraciones presidenciales (LC/MEX/R.343), marzo de 1992, pág. 40.

26/ Artículo IX (en el capítulo III sobre Subsidios a la exportación y comercio desleal, op.cit., pág. 38.

En el espíritu de Tuxtla se encuentra explícita la intención de fortalecer la integración, lo que ha sido reiterado por los centroamericanos al más alto nivel político. En consecuencia, la definición de parámetros intrazonales para algunos aspectos de las negociaciones redundaría en una agilización de los arreglos bilaterales.

Ejemplo de ello sería la negociación de un programa de desgravación arancelaria de manera que haya parámetros comunes para el mismo, frente a terceros. Si en un momento dado un bien de un tercer país con el cual se acordase un programa de desgravación, llegara a estar por debajo de un rango negociado regionalmente, ese producto automáticamente podría --en condiciones efectivas de libre comercio intrazonal-- desplazarse hacia el interior de Centroamérica, incluso si algún país miembro no hubiese acordado una rebaja de la misma magnitud frente a aquel país.

El tercer nivel de las negociaciones sería el de las "bilaterales", y estaría integrado por aquel conjunto de temas principalmente vinculados con los otros seis programas complementarios al de liberalización regional, en los que no se involucran los compromisos de integración intrazonal y que responden exclusivamente a los intereses de cada uno de los países. Ejemplo de ellos podrían ser los ámbitos de la cooperación técnica y financiera, así como las deudas recíprocas de los países con México, u otros que se encuentren contemplados en acuerdos bilaterales preexistentes en materias educativas, culturales, científicas, etc.

En síntesis, parece conveniente buscar la intersección de los acuerdos bilaterales por medio de la delimitación de parámetros hacia el interior de Centroamérica. Ese ejercicio coadyuvaría tanto a favorecer la integración como el manejo de la reciprocidad asimétrica en las relaciones entre México y los países centroamericanos, en consonancia con el espíritu y la filosofía de los acuerdos de Tuxtla, entendida dicha reciprocidad asimétrica como la aceptación de que en cada una de las seis economías pueden existir sectores o actividades que requieren de medidas temporales de apoyo o protección.

El propósito último es descubrir potencialidades económicas para avanzar del plano de la negociación global --que se expresa en la voluntad política de los seis gobiernos para celebrar acuerdos de liberalización-- hacia el establecimiento de vínculos concretos que posibiliten el

desarrollo de relaciones entre agentes económicos (a nivel microeconómico), sin dejar de conciliar la posible coordinación de políticas macroeconómicas, que respalden y den contenido a los objetivos acordados en Tuxtla.

2. Algunas reflexiones sobre los temas específicos de negociación

Basándose en las consideraciones anteriores, a continuación se presentan algunos comentarios que podrían ser objeto de reflexión en el ámbito regional y que podrían contribuir a definir la adjudicación de los campos de negociación en los tres niveles propuestos.

a) Desgravación arancelaria

El programa de desgravación arancelaria que se persigue con México podría acotarse a partir de criterios derivados, por una parte, de la concertación regional que los Presidentes Centroamericanos han planteado frente a terceros y, por otra, de los compromisos centroamericanos con respecto al establecimiento de un nuevo arancel regional de importación.

Una metodología posible para establecer los parámetros regionales, a partir de los cuales negociar la desgravación arancelaria con México, sería aconsejable que tomara en cuenta criterios como los siguientes:

i) La determinación de un nivel arancelario inicial para todos los países que sirva de base para la desgravación. En las bases de Tuxtla se señala que la desgravación se haría a partir de los aranceles vigentes en el momento de suscripción de las mismas. Ello podría entenderse ya sea como el arancel centroamericano de importación de 1986, vigente para cuatro de los países el 11 de enero de 1991, 27/ o como los aranceles aplicados efectivamente por cada país en esa fecha de acuerdo con los programas nacionales de apertura y desgravación autónoma.

27/ Dicho instrumento no ha sido denunciado por ninguna de las partes. Honduras aplica su propio arancel desde 1969.

ii) Los parámetros acordados para establecer el nuevo arancel externo común centroamericano, en la práctica podrían ser los escalones que van a determinar el programa de desgravación con México:

1) Techo arancelario del 20% para bienes que se producen en la región y que lo justifiquen a criterio de los gobiernos;

2) Franja para las tarifas intermedias (10%-15%) en la cual pagarían 15% los insumos elaborados que se producen en el área y que no precisan o no merecen la protección del techo, y 10% los insumos que no se producen en el área, que no son de uso generalizado y que se emplean en producir bienes no esenciales e insumos primarios y semielaborados;

3) Piso fiscal de 5% para insumos, bienes de capital y bienes finales que no se producen en el área, y

4) Lista limitada de excepciones de bienes de carácter fiscal que podrán tener un arancel superior al 20%. 28/

iii) Identificar un limitado número de productos que constituirían excepciones del programa con México. Tales listas se podrían negociar bilateralmente, estableciendo plazos y revisiones periódicas de los bienes incluidos. Si bien al 31 de diciembre de 1996 debería llegarse a conformar la zona de libre comercio, es decir, de comercio sin aranceles, podría contemplarse que un número reducido de productos quedara excluido.

b) Calendario de desgravación

El ritmo de la desgravación recíproca, sujeto a negociación bilateral, también sería conveniente que se acotase conforme a algunos criterios conjuntos de los países centroamericanos, en el supuesto de que se busca constituir una zona de libre comercio entre los seis países en un plazo definido.

Este ritmo se podría determinar basándose en aspectos como los siguientes:

28/ Conforme al numeral 28 de la Declaración de San Salvador (17 de julio de 1991) de los Presidentes de Centroamérica en el que aprobaron los parámetros de la negociación arancelaria acordada por los Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional. El 9 de enero de 1992, en Guatemala, fue suscrito el nuevo Convenio Arancelario de Importación.

i) El carácter de reciprocidad asimétrica de la negociación, lo que permite establecer un tratamiento diferencial. Si bien el plazo de aplicación gradual de la reducción entre Centroamérica y México culminará el 31 de diciembre de 1996, nunca podría ser más acelerado que la desgravación intrarregional acordada entre las partes del MCCA. Esta consideración marca, por ejemplo, una diferencia con el Tratado de Libre Comercio establecido entre México y Chile, en el que se define un programa de desgravación conjunta. Parece ilustrativo tener en cuenta el programa de liberalización acordado por ambos países.

Cuadro 5

PROGRAMA DE LIBERALIZACION DEL ACUERDO DE COMPLEMENTACION
ECONÓMICA ENTRE MEXICO Y CHILE

Fecha	Gravamen Máximo Común
1 de enero de 1992	10.0%
1 de enero de 1993	7.5%
1 de enero de 1994	5.0%
1 de enero de 1995	2.5%
1 de enero de 1996	-

Se establece una calendarización que se iniciará el 1 de enero de 1992, y se contemplan cuatro listas de productos.

El primer programa de desgravación contempla un gravamen máximo común del 10 ad-valórem aplicable a las importaciones de productos originarios de sus respectivos países.

El segundo programa incluye productos que han sido agrupados en lo que se conoce como el anexo 1, y el ritmo de desgravación será más lento; se contemplan ocho años.

El tercer programa incluye los productos beneficiados por los Acuerdos de Alcance Parcial y seguirán gozando de ese beneficio hasta que por la aplicación del primer programa de desgravación sean superadas las concesiones establecidas. Los productos contemplados en el anexo 3 y los del sector automotor tendrán otro programa de desgravación.

ii) El ritmo de desgravación se refiere a que el avance más rápido en los escalones sugeridos para el arancel externo común podría diferenciar la negociación con México, otorgándole con ello preferencias

respecto de otros socios comerciales, a partir de criterios de reciprocidad asimétrica a fin de atender necesidades de sectores o actividades productivas mexicanas. En el caso de Centroamérica, de acuerdo con planteamientos de orden nacional, para los productos sensibles --que identifiquen los países centroamericanos y/o que incorporen en su propio arancel regional-- podrían acordarse plazos de reducción gradual de la lista.

iii) Los productos contemplados en los Acuerdos de Alcance Parcial, como se señala en las bases firmadas en Tuxtla, habrían de ser incluidos en los términos ya negociados, en caso de que ya reciban tratamiento más favorable. La definición de términos más favorables se haría, en un primer momento, de manera bilateral. Parecería conveniente, sin embargo, para evitar desviaciones del comercio, generalizar en los productos que aparezcan en las listas de más de un país, las mejores condiciones que otorgue México a un país centroamericano en los términos ya negociados. Equiparar los beneficios dados ya por México a los cinco países centroamericanos, en cuanto a aranceles y tiempos de desgravación, tendría como propósito evitar tratos diferenciales y discriminatorios hacia los países de la subregión.

iv) El diferente grado de apertura ya en marcha frente a terceros mercados que afecta la competitividad de los productores nacionales centroamericanos cuando, por ejemplo, sus insumos están sujetos a un arancel (que al nivel del piso centroamericano nunca sería inferior a 5%), en tanto los productores mexicanos tienen arancel cero en varios de sus insumos.

c) Barreras no arancelarias

Tomando en cuenta que las barreras no arancelarias se contraponen al desarrollo de un proceso de liberalización comercial y que en el caso centroamericano tienen especificidades nacionales, de todas formas parecería conveniente establecer acuerdos internos que podrían sustentarse en las siguientes consideraciones:

i) La progresiva eliminación de las cuotas y de los permisos previos que subsisten en algunos de los países podría generar tratos

diferenciales y posibles triangulaciones comerciales al hacerse en negociaciones puramente bilaterales sin algún tipo de acotación.

ii) El desmantelamiento de este tipo de barreras debería tomar como punto de partida las existentes en algún momento determinado en el tiempo, a partir del cual los países ya no podrían adoptar nuevos impedimentos al intercambio.

iii) La generalización de las concesiones que se otorguen requiere del estudio de propuestas para homogeneizar en Centroamérica las medidas sanitarias, fitopecuarias y bromatológicas, y

iv) En el caso de los países centroamericanos la gradualidad del desmantelamiento tendría como parámetro el establecido al interior del MCCA, como parte de los compromisos intrarregionales. 29/

d) Reglas de origen

En lo referente a la negociación bilateral de las reglas de origen, habría elementos que tomar en cuenta a partir de los acuerdos regionales y subregionales que obligan tanto a México (en el marco de la ALADI) como a los países centroamericanos (en el contexto del MCCA). Con ello se evitarían distorsiones, se agilizaría el manejo de éstas al conocerse con claridad los aspectos de su determinación, se facilitaría el camino para converger hacia el establecimiento de reglas de origen multilaterales y se fijarían los lineamientos para que, a través de la determinación del origen de los productos, se pueda contribuir a la complementariedad económica y a la reactivación productiva de Centroamérica.

29/ Por ejemplo, los establecidos como parte del nuevo Sistema Centroamericano de Pagos suscrito el 13 de diciembre de 1989 (en San José, Costa Rica).

Recuadro 1**I. METODOS UTILIZADOS PARA DETERMINAR PROCEDENCIA DE LOS PRODUCTOS**

A. Porcentaje de contenido regional: Valor de los insumos regionales más el costo directo de procesamiento en la región. Un inconveniente de este método es que opera contra países con salarios relativamente bajos --al ser menor el costo directo de la mano de obra-- y que el valor varía según el precio de los insumos y de las materias primas, así como por las fluctuaciones de la paridad cambiaria.

B. Cambio en clasificación arancelaria o salto arancelario: Obliga a que la exportación de un bien, de preferencia se realice con una fracción arancelaria distinta a las fracciones por las cuales ingresaron los insumos a la región. Este método es el utilizado en el ALC Canadá-Estados Unidos. La dificultad es que muchos sistemas de clasificación arancelaria no fueron diseñados para la aplicación de reglas de origen.

C. Transformación sustancial: Ocurre cuando un artículo adquiere, dentro de un proceso productivo, un nombre, características y usos diferentes a aquellos materiales utilizados para su elaboración. Este método tiene como inconveniente permitir al país tomar decisiones arbitrarias y genera gran incertidumbre al exportador.

D. Determinación de procesos productivos específicos: Define procesos de fabricación que determinan el origen de los bienes y que deben dar lugar a una modificación significativa de los materiales importados desde fuera de la región. El método es costoso, lento y complicado porque requiere de actualizaciones periódicas. En el TLC México-Canadá-Estados Unidos, el grupo de negociación ha convenido en utilizar el segundo método, el del salto arancelario, que se complementará según sea el caso, con la determinación del contenido de valor agregado regionalmente.

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), Tratado de Libre Comercio en América del Norte, Reglas de Origen, Monografía 1, Diciembre de 1991.

Frente a estas consideraciones, la determinación de reglas de origen podría vincular o utilizar alternativamente, el criterio de salto arancelario (véase el recuadro 1) 30/ con el de acumulación de valor agregado regional. En ambos casos, siempre y cuando se hubiere producido una transformación sustancial.

A partir de estos elementos, se podría determinar un diferencial mínimo de valor nacional incorporado en las mercancías y, por otra parte, aunque se negociaran criterios en forma bilateral, podría contemplarse la consideración de un cierto valor agregado del resto de la región, cuyo porcentaje mínimo debería constituir un parámetro regional. En la determinación del valor agregado regional se podría especificar también un porcentaje para los componentes elaborados en México, que podría ser menor al que tendrán que agregar los países centroamericanos.

Este tipo de criterios seguramente ayudaría a incrementar el proceso de integración económica de la región y permitiría avanzar junto con México en el proceso de complementariedad económica.

e) Transportes

En relación con este tema, se estiman importantes por lo menos tres aspectos: el paso de las mercancías y las unidades de transporte a través de las fronteras; los requisitos para el tránsito de vehículos y remolques, y las operaciones de los puertos marítimos, aéreos y terrestres.

Respecto de las formalidades aduanales, los países de Centroamérica acordaron instrumentar, 31/ en un plazo no mayor de 90 días, la ventanilla única y el cobro único por los servicios prestados en cada puesto fronterizo, horario uniforme en las fronteras comunes y una guía de

30/ Nótese que el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos fija como monto mínimo de valor agregado nacional para recibir certificado de origen 50%, y utiliza el método de salto arancelario. En el Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y México se manejan, para algunos sectores como el automotriz, porcentajes mucho menores; por ejemplo para algunas fracciones de la lista IV se establecen porcentajes de menos del 32%.

31/ En el Comunicado del Primer Programa de Acción de los Gabinetes económicos de los países del Istmo Centroamericano, emitido después de la reunión en Antigua Guatemala, Guatemala, el 20 de marzo de 1992.

Recuadro 2**II. CRITERIOS DE ALADI**

Clasificación del origen: Se consideran como productos originarios de los países miembros, de conformidad con el Tratado de Montevideo de 1980:

A. Las mercancías elaboradas íntegramente en sus territorios, cuando en su elaboración se utilicen exclusivamente materiales de cualquiera de los países participantes del Acuerdo, siempre y cuando signifiquen una transformación sustancial.

B. Se considerarán como producidos en sus territorios, los productos minerales, vegetales y animales. Los productos del mar extraídos fuera de sus aguas territoriales, patrimoniales y zonas económicas exclusivas, por barcos de su bandera o arrendados por empresas legalmente establecidas en su territorio, y los productos naturales transformados en operaciones o procesos efectuados en su territorio por los que adquieren la forma final en que serán comercializados.

C. Las mercancías elaboradas en sus territorios utilizando materiales de países no participantes en el Acuerdo, siempre que resulten de un proceso de transformación realizado en alguno de los países participantes que les confiera una nueva individualidad caracterizada por el hecho de quedar clasificados en la Nomenclatura Arancelaria de la ALADI (NALADI) en posición diferente a la de dichos materiales.

D. Las mercancías que resulten de operaciones de ensamble o montaje realizadas en el territorio de un país signatario utilizando materiales originarios de los países participantes del Acuerdo y de terceros países, cuando el valor cif puerto de destino o cif puerto marítimo de los materiales originarios de terceros países no exceda del 50% del valor fob de exportación de tales mercancías. Para los países de menor desarrollo relativo, el porcentaje establecido será de 60%.

Fuente: Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Establecimiento del Régimen de Origen de acuerdo con la Resolución 78, 24 de diciembre de 1987.

tránsito de las mercancías. Estos mecanismos demuestran que los países centroamericanos están adoptando criterios comunes, plazos, programas y metas para mejorar el funcionamiento de sus fronteras intrarregionales,

Recuadro 3

III. CRITERIOS DEL MCCA

A. Las mercancías originarias del territorio de los Estados signatarios gozarán de tratamiento nacional en todos ellos y estarán exentas de toda restricción o medida de carácter cuantitativo (cuotas), con excepción de las medidas de control que sean legalmente aplicables en los territorios de los Estados contratantes por razones de sanidad, de seguridad o de policía.

B. La declaración de origen se sujetará a la visa de los funcionarios de aduana de los países de expedición y de destino. Cuando hubiera duda sobre el origen se pedirá la intervención del Consejo Ejecutivo.

C. El Consejo Ejecutivo no considerará productos originarios de una de las partes, aquellos que siendo originarios de o manufacturados en un tercer país son simplemente armados, empacados, envasados, cortados, o diluidos en el país exportador.

Fuente: Determinación del origen de las mercancías en el Tratado de Integración Económica Centroamericana, 13 de diciembre de 1960.

aunque requieren, para el logro de sus objetivos, reformas y modificaciones en las políticas de transportes.

En lo que se refiere a la liberalización del transporte con el objetivo de dinamizar el flujo de mercancías en todo el territorio de las seis partes, algunos criterios surgen de la configuración geográfica del Istmo, que requiere de la generalización en la aplicación de permisos de internación temporal de vehículos de carga cuya expedición sea lo suficientemente ágil. En el comercio con México, cuanto más alejado esté un país de su frontera, tendrá que hacer uso del territorio de los vecinos y cruzar las fronteras de varios países centroamericanos, y viceversa, por lo que la negociación no podrá ser exclusivamente bilateral.

El transporte marítimo y aéreo necesita también de un proceso de liberalización, pero fundamentalmente de reforma para el mejoramiento de las operaciones de estiba, almacenamiento y manejo en general de la carga. Hay que tomar en cuenta que también forma parte del tratamiento que deberá

acordarse en el área de la negociación de servicios, y que resulta particularmente interesante la posibilidad de operar empresas de un país en los otros.

Si bien en estos aspectos las negociaciones podrían admitir el trato bilateral, en particular en lo que a transporte aéreo se refiere, con respecto al transporte marítimo, en cambio, por el escaso desarrollo que este tipo de transporte tiene en la región, parecería haber ventajas en adoptar algunos criterios regionales como, por ejemplo, hacer hincapié en la utilización de embarcaciones medias acordes con los montos de las mercancías que se intercambian. Con ello se incentivaría la creación y desarrollo de empresas regionales y de inversiones en estos sectores. También parecería conveniente armonizar programas de mantenimiento y de almacenamiento, indispensables si se consideran las características de bienes perecederos que tiene buena parte del comercio de estos países.

f) Servicios

La dinámica del comercio internacional de servicios y los acuerdos que se lleguen a suscribir, como parte de las negociaciones multilaterales en el GATT dentro de la Ronda Uruguay, generan compromisos para Centroamérica como región. Frente a éstos parece conveniente la adopción de criterios comunes en la incorporación de ese tipo de comercio.

Como se sabe, la comercialización o prestación de los servicios adopta cuatro modalidades: la movilidad transfronteriza del servicio (el servicio comprado en un país se presta o recibe en otro), del usuario o consumidor (que se traslada de su país a otro para recibir un servicio), del productor o de personal (al venderse un servicio de un país a otro el productor o personal de la empresa que lo provee se moviliza al país receptor) y la presencia comercial (la representación o establecimiento de una empresa prestadora de servicios de un país en otro en que vende servicios a ser prestados bajo cualquiera de las modalidades). Los criterios regionales para la negociación, que en principio sería bilateral, incluirían consideraciones, por ejemplo respecto de las modalidades de prestación, las condiciones de acceso que están dispuestos a dar los países en sus mercados y la definición que, en cada caso, se hará del trato

nacional. Ello implica, entre otras cosas, una adecuación de las regulaciones internas a fin de asegurar la transparencia en el trato. En estos aspectos parecería conveniente una concertación regional previa a la negociación con México, para delimitar qué aspectos del comercio de servicios se negociarán y cuáles otros podrían quedar temporalmente excluidos. Los principales subsectores o ramas de los servicios que resultarían de interés para la región incluyen:

- i) Servicios financieros, bancarios y seguros;
- ii) Servicios turísticos;
- iii) Servicios de ensamblaje, procesamiento o maquila;
- iv) Servicios públicos (estatales, municipales, etc.);
- v) Servicios de comunicaciones y transporte;
- vi) Programas de radio y televisión, señales de satélite, y
- vii) Servicios personales (mano de obra no calificada) y profesional.

En cada uno de ellos los países han de determinar, de manera individual primero, y dentro de su proceso de integración luego, en cuáles van a dar acceso y con qué modalidades, y si van o no a extender el trato nacional. En la definición del trato nacional, además, cabe plantear el espacio económico ampliado de Centroamérica y definir primero si entre sí los países del MCCA se darán dicho trato en todos los servicios.

g) Protección a la propiedad intelectual

En este otro campo parecería útil, como un criterio posible, tomar en cuenta la formulación de un planteamiento conjunto para la transferencia de tecnología más que la protección de patentes, marcas y denominaciones de origen. La investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, procesos o mecanismos patentables podría beneficiarse de un enfoque regional que aúne esfuerzos tanto en México como en Centroamérica. En este aspecto se podría propugnar la coordinación entre los seis países para mitigar los efectos monopólicos de los otros ámbitos de la propiedad intelectual, estableciendo una delimitación de parámetros a la cooperación internacional que permita obtener sin costos adicionales transferencia de tecnología. Asimismo cabría plantear mecanismos de protección conjunta y reforzada de

los respectivos patrimonios biogenéticos, frente a los avances que se están dando en las ciencias. A la luz de estos cambios parecería de interés analizar conjuntamente y, en todo caso regular, el acceso de terceros a esos patrimonios, así como su incorporación a procesos patentados fuera de la región.

h) Tratamiento a las inversiones

Se plantea la conveniencia de impulsar esfuerzos para acordar criterios básicos regionales en su relación con terceros.

Se incluye, por ser ilustrativos, recuadros que resumen las características de las legislaciones nacionales sobre la materia en los seis países. Las diferencias legales sobre el tema en cada uno de los países (ilustradas en los recuadros) generarían distorsiones si se establecieran bilateralmente mecanismos de negociación en las actuales circunstancias.

Un criterio regional posible sería el trato preferente y homogéneo al inversionista mexicano como una forma de atraer recursos frescos hacia el área. Incluso podría plantearse que la preferencia fuera condicionada, ya sea a recibir igual trato por parte de los inversionistas centroamericanos en México, o a canalizar los recursos mexicanos de preferencia a proyectos productivos de índole o alcance regional (por lo menos en más de un país centroamericano). La "regionalidad" de un proyecto podría derivarse de la incorporación de varias empresas en el proceso productivo, de la comercialización regional del producto o del establecimiento de más de una planta.

i) Incorporación activa del sector privado

En el campo comercial se considera importante promover una activa participación del empresariado, por el carácter mismo de la reactivación que se persigue en la región. En este aspecto, la coordinación regional del sector privado y su participación como consejero en la concertación centroamericana puede contribuir a determinar algunas de las cuestiones sobre las que los gobiernos deberían ponerse de acuerdo para facilitar el intercambio. Asimismo puede contribuir a identificar los campos de mayor

atracción para la inversión y a definir mecanismos que permitan canalizar su participación en los procesos de privatización y apertura.

Lo señalado puede hacerse de manera autónoma en cada país y como apoyo al proceso bilateral de negociaciones. Su acción coordinada regionalmente, no obstante, parecería útil en la medida que pudiese contribuir a plantear programas de coinversión y necesidades de financiamiento, aspectos relevantes en la relación con México.

La coordinación del sector empresarial frente al programa de complementación económica parece determinante en la delimitación de la oferta exportable necesaria a expandir, ya que permitiría abarcar a la región en su conjunto, generando acciones concretas de complementariedad productiva y el establecimiento de economías de especialización.

j) Salvaguardas

El reconocimiento de la necesidad de medidas de salvaguarda frente a efectos indeseables de cambios bruscos en las corrientes comerciales, necesariamente ha sido reconocido como un criterio general de carácter regional. El mismo habrá de matizarse tomando en cuenta los grados de desarrollo relativo de los países y las estrategias adoptadas por los seis países, en medidas y grados distintos, para promover un incremento de sus exportaciones y una mejora en su inserción externa.

Respetando el criterio de reciprocidad asimétrica, Centroamérica podría mantener políticas de regulación y estímulo a las exportaciones, o bien adoptar algunas en el contexto de sus programas de desarrollo y fomento. Los parámetros de tal asimetría serían, por ejemplo, tiempos diferenciales para la aplicación de la salvaguarda, o los porcentajes a ser planteados como justificativos de la misma; también podrían fijarse en términos del valor representado por las importaciones respecto de la producción nacional, para que ésta no se considere afectada, o en cuanto a la magnitud del consumo interno que se estima puede ser cubierto por compras externas, sin afectar el mercado.

k) Solución de controversias

En la negociación bilateral debe hacerse la distinción de los ámbitos en que pueden producirse controversias: toda diferencia se inicia como una disparidad de criterios u opiniones entre dos partes, por problemas en transacciones comerciales entre agentes económicos de cada una de ellas; sin embargo, la controversia puede afectar a un tercero y por ello se prevé una función activa en el marco regional. A partir de criterios regionales acordados por los seis países, la Comisión Administradora del Acuerdo Marco regional podría establecer los mecanismos de reglamentación para solucionar las posibles controversias que se suscitaren.

La reglamentación clara de los mecanismos de interpelación entre las partes, en aspectos como peso, aplicación de los fallos causales de apelación, interpelación y alegato de daño comercial o económico grave, será una forma de asegurar mayor transparencia y certeza a los flujos comerciales.

En la medida en que se establezcan, entre los países centroamericanos a nivel regional, criterios comunes en las discrepancias en aspectos como los anteriores, será beneficioso que éstos se generalicen a fin de evitar que subsistan aplicaciones distintas al comercio de determinados bienes, según sea el país que los exporta y el que los importa. Ello se relaciona con los mecanismos intracentroamericanos existentes o con los que se adopten en la materia. ^{32/}

Para considerar posibles mecanismos en la solución de los diferendos entre pares de países, se toman como antecedentes posibles mecanismos similares a los acordados entre Canadá y Estados Unidos o en el Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y México, quedando siempre la opción de adoptar las normas del GATT en esta materia. En el primero de ellos se establece una Comisión Mixta, cuya estructura refleja las partes constitutivas del Acuerdo de manera equilibrada, y contempla la composición de paneles con representación de las partes afectadas, con igual número de miembros y un

^{32/} A partir de una decisión de los Presidentes (Puntarenas, núm. 16) se debería adoptar un código centroamericano antidumping a más tardar el 31 de diciembre de 1991. El mismo aún está en estudio y sujeto en cierta medida al acuerdo final al que se llegue en la Ronda Uruguay del GATT.

representante "neutral", nombrado por la Comisión, a fin de procesar los argumentos de las partes en conflicto.

En el Acuerdo de Complementación Económica que suscribieron Chile y México, la solución de controversias estará a cargo del organismo nacional que actuará como secretariado nacional del Acuerdo y de la Comisión Administradora que los países signatarios se comprometieron a constituir para velar, reglamentar, y hacer recomendaciones para su mejor cumplimiento. Si la solución de controversias no se resolviera por la Comisión Administradora, ésta designará un grupo arbitral.

1) Tributos internos

En términos generales, habría acuerdo entre los seis países con respecto a que los impuestos internos --a que están sujetas las importaciones de cualquiera de las partes-- tengan un tratamiento igual al que afecta a productos nacionales similares. Es evidente que conforme se avance hacia la constitución de una zona de libre comercio entre los seis países, ese tratamiento habrá de ser no más favorable para México que el que los países centroamericanos apliquen a otros productos similares originarios de la propia Centroamérica. Esos criterios regionales acotarían el marco bilateral de negociación.

Otros elementos posibles de ser tomados en cuenta serían:

i) La progresiva eliminación de cargas impositivas diferenciales para las importaciones, incluso cuando provienen de países del propio mercado integrado;

ii) El trato discriminatorio a bienes de la región respecto de las importaciones de terceros como una cuestión a resolver primero intrarregionalmente, a fin de poder cumplir con el compromiso acordado en el Acuerdo Marco, y

iii) La cuestión relativa al precio base o valor sobre el cual se calcula la incidencia de los impuestos internos. Los criterios internacionalmente válidos, como tomar como base el valor cif, estarán, sin duda, en el tapete de las negociaciones y podrían implicar una adecuación de las legislaciones o reglamentaciones de los países centroamericanos,

conforme se avance hacia la constitución efectiva de la zona de libre comercio.

m) Prácticas desleales de comercio

Los criterios generales apuntan a la necesidad de fortalecer las legislaciones internas de los países centroamericanos o la adopción de criterios regionales, cuando ello sea conveniente, a fin de proteger a sus aparatos productivos de este tipo de prácticas. En qué consisten y cómo se actúa frente a ellas ha sido acordado por los seis países también como motivo de negociación bilateral. Otros criterios a ser tomados en cuenta se refieren a:

i) La debilidad de la legislación vigente sobre la materia tanto en los países como en el marco jurídico de la integración. En este sentido es ilustrativa la posición que México parecería estar manejando en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, que apunta justamente en el sentido de que la legislación mexicana es menos protectora frente a este tipo de prácticas que la de los otros dos países y que, a su vez, por el grado de desarrollo relativo menor de su aparato productivo, requiere de mayor laxitud en la aplicación de medidas de apoyo al sector exportador sin que sean catalogadas como prácticas desleales y, por ello, objeto de salvaguarda. México propone una relación asimétrica sustentada en que "los subsidios de alcance generalizado, concedidos para impulsar el desarrollo no deben ser sujetos a cuotas compensatorias"; en todo caso, deberá probarse que las importaciones causan daño a la industria local. 33/

ii) Negociar que ciertas exenciones tributarias o de otra naturaleza, siempre y cuando estuvieran contempladas como programas de desarrollo y de fomento, no fueran consideradas como subsidios, respetando el criterio de asimetría y de apoyo a la reactivación productiva de Centroamérica.

33/ SECOFI, "Tratado de Libre Comercio en América del Norte", Monografía No.6, Prácticas desleales de Comercio, México, septiembre de 1991.

n) Normas técnicas

Además de los criterios generales aceptados por los seis países y, reconociendo la dificultad de uniformarlas entre los propios países centroamericanos a breve plazo, podrían adoptarse algunos criterios adicionales como:

- i) Que no sean restricciones encubiertas al comercio;
- ii) Fortalecer y elevar mediante una adecuada normalización el nivel de calidad de los productos y servicios, y
- iii) Incluir, además de las normas sanitarias, fitosanitarias, de salud e industriales, las de protección del medio ambiente.

Recuadro 4

LEGISLACION SOBRE INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO

Entre los aspectos más relevantes del nuevo ordenamiento se encuentran los siguientes:

a) Se permite la participación en cualquier proporción de inversión extranjera directa (IED) en forma automática en aquellas actividades no incluidas en una clasificación que se anexa al Reglamento, siempre que:

- i) El monto de la inversión no exceda de 100 millones de dólares en activos fijos.
- ii) La inversión se realice con recursos provenientes del exterior.
- iii) La nueva inversión de carácter industrial se ubique fuera de las zonas de mayor concentración económica.
- iv) El inversionista mantenga un saldo de equilibrio en su balanza de divisas acumulada dentro de los tres primeros años de operación.

v) El inversionista genere empleos permanentes y contribuya con programas de entrenamiento, capacitación, adiestramiento y desarrollo personal para los trabajadores.

vi) Se utilicen tecnologías adecuadas y se observen las disposiciones legales en materia ecológica.

b) Se permite la ampliación de la actividad de las empresas con inversión extranjera ya establecidas a través de la apertura de nuevos establecimientos o nuevos campos de actividad económica, y la fabricación de nuevos productos cuando:

- i) La inversión sea realizada por empresas maquiladoras, altamente exportadoras o de comercio exterior.
- ii) Para otras sociedades; cuando se realicen inversiones en activos fijos equivalentes al 10% del valor neto de los activos fijos totales de la sociedad;
- iii) Se cumpla con las condiciones mencionadas en la parte I.

c) No se requiere autorización para que los inversionistas extranjeros adquieran --en cualquier proporción-- acciones de sociedades establecidas o en el acto de su constitución, siempre que dichas empresas operen o se constituyan para realizar actividades de maquila u otras comerciales e industriales para exportación;

d) Se desregula el régimen de fideicomisos en zona restringida;

e) Se simplifican los trámites ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en lo referente a la constitución y modificación de sociedades;

f) Se da margen para que las empresas establecidas se acojan a las condiciones más flexibles que el propio Reglamento establece.

Recuadro 4 (Conclusión)

g) Se reglamentan nuevos instrumentos:

i) Fideicomisos de inversión temporal. El gobierno mexicano autoriza a la inversión extranjera a participar en forma indirecta en actividades como el transporte aéreo y marítimo nacional y de la distribución de gas, autopartes, petroquímica secundaria, minería y todas aquellas sujetas a limitaciones específicas. Este instrumento podrá utilizarse para empresas que se encuentren en grave situación financiera, o que requieran nuevas inversiones para aumentar capital o modernizarse tecnológicamente. La duración máxima del fideicomiso será de 20 años, y

ii) Fideicomisos de inversión neutra. El gobierno podrá autorizar a cualquier empresa, siempre y cuando cotice en bolsa de valores, a emitir series especiales de acciones que no confieran derechos corporativos para ser adquiridos a través de fideicomiso por una sociedad nacional de crédito, que a su vez emitirá certificados de participación ordinaria y que puede ser adquirido por inversionistas extranjeros. Estos certificados de participación serán un instrumento de inversión en bolsa que permita al inversionista extranjero participar libremente en las Bolsas de Valores Mexicanas. Al adquirir a través del certificado de participación los derechos económicos de su inversión y al no tener injerencia en el manejo de las emisoras, se le da el carácter de inversión neutra.

h) El presente reglamento da la pauta para la creación del Comité para la Promoción de la Inversión en México, representado por las Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Turismo, Secretaría de Relaciones Exteriores, Asociación Mexicana de Bancos, Asociación Mexicana de Casas de Bolsa, Consejo Empresarial Mexicano de Asuntos Internacionales, Banco Nacional de Comercio Exterior, y Nacional Financiera.

Fuentes: Reglamento de Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, del 16 de mayo de 1989.

SECOFI, Marco jurídico y administrativo de la inversión extranjera directa en México, s/f.

Recuadro 5

LEGISLACION SOBRE INVERSION EXTRANJERA EN CENTROAMERICA

Costa Rica

No hay una ley general que regule las inversiones extranjeras. Lo que existe es un registro selectivo de capitales privados foráneos en el Banco Central de Costa Rica sujeto a los siguientes requisitos: a) el proyecto de inversión a que se dirigen debe tener un efecto positivo en la balanza de pagos; b) el monto de capital debe ser superior a 5,000 dólares.

Las empresas que registran su capital tienen acceso a divisas al tipo de cambio oficial para: a) pagar préstamos (plazos no inferiores a cinco años); b) repatriar capital (normalmente después de cuatro años); c) repatriar utilidades, sujeto a declaración para el impuesto sobre la renta; d) pagar regalías, sujeto a un impuesto del 20%; y e) pagar asistencia técnica, sujeto a un impuesto de 30% y una comisión de 10%.

El Salvador

Las políticas salvadoreñas combinan restricciones y estímulos a la inversión extranjera. Son restrictivas para la pequeña y mediana industria; de acuerdo con la constitución de 1950 sólo se acepta la inversión extranjera en aquellas que no existan empresas salvadoreñas en la misma actividad.

En la Ley de Fomento y Garantía de la Inversión Extranjera se exige que toda inversión de este tipo sea registrada en el Ministerio de Economía. Se le otorgan los siguientes beneficios: a) libre remisión de 100% de las utilidades netas; en caso de actividades comerciales y de servicios se puede remitir hasta el 50%; b) tenencia de cuentas bancarias en moneda extranjera; c) crédito fiscal para pago de impuesto sobre la renta, y d) acceso a divisas extranjeras al tipo de cambio oficial.

Guatemala

No se dispone de una legislación específica que regule la inversión extranjera. Empresas de propiedad nacional y extranjera reciben el mismo trato ante la ley y por lo tanto deben cubrir los mismos requisitos: a) inscribirse en el Registro Mercantil General de la República de Guatemala; b) inscribirse en el Registro Tributario Unificado de la Dirección de Rentas Internas, y c) solicitar código en el Departamento de Cambios del Banco de Guatemala para operar con divisas.

Los impuestos sobre utilidades, dividendos y remesas al exterior se regían hasta julio de 1991 por las siguientes tasas: 12% de impuesto sobre dividendos pagados al exterior; 10% de impuesto de intereses pagados al exterior; 25% de impuesto sobre regalías, patentes, marcas y Know how; y 20% de impuesto sobre comisiones.

Recuadro 5 (Conclusión)

Además Guatemala mantiene vigente el Convenio de Garantía con los Estados Unidos que cubre riesgos de inconvertibilidad y expropiación.

Honduras

En 1990 se decretó la Ley de Inversiones Extranjeras. Esta permite la inversión foránea en áreas que no sustituyan a las empresas nacionales y que sean complementarias. Actualmente se está revisando esta ley y no hay claridad si persisten las restricciones en la industria de la madera, pesca, líneas aéreas, seguros y petróleo, para las que el capital extranjero se limitaba al 49%. Dicha ley permite la remisión después de cuatro años de las utilidades, del capital, de pagos por propiedad intelectual, asistencia técnica y servicios (siempre que no excedan estos últimos el 10% de las ventas netas) y permite acogerse a contratos de exportación que incluyen: i) La Ley de fomento a las exportaciones; ii) Régimen temporal a las importaciones; Ley de Fomento a la Inversión Privada Nacional y Extranjera y cualquier otro incentivo a la importación.

Nicaragua

En abril de 1991 se presentó el proyecto de Ley de Inversiones Extranjeras. Contiene como principales elementos los siguientes:

a) La conformación de un Comité de Inversiones Extranjeras que deberá tomar en cuenta en la evaluación de la inversión previa a su aceptación, la adecuación de ésta a los objetivos de estabilidad y desarrollo económico, el respeto a los valores morales y culturales de la nación y su compatibilidad con el medio ambiente.

b) Los inversionistas extranjeros, por su parte, gozarán de las siguientes garantías: repatriación del capital neto, remisión de utilidades netas, indemnización rápida, acceso a la adquisición de divisas, reexportación del capital, exoneración de impuestos fiscales y aduaneros hasta por cinco años prorrogables, y acceso a fuentes de financiamiento interno.

Fuente: CEPAL, Políticas industriales de Centroamérica y Panamá, (LC/MEX/R.310), 5 de agosto de 1991; SIECA, Políticas económicas vigentes en los países centroamericanos a julio de 1991, Seminario sobre coordinación de políticas económicas en el marco de la integración centroamericana, Roatán, Islas de la Bahía, Honduras, 5-6 de septiembre de 1991.

IV. LOS OTROS CAMPOS DE LA COOPERACION ECONOMICA CONTENIDOS EN LOS ACUERDOS DE TUXTLA

La decisión de liberalizar el comercio entre México y Centroamérica debe reconocer la existencia de desigualdades muy marcadas en los niveles de desarrollo de ambos. Por ejemplo, el producto interno bruto de México es 10 veces superior al de Centroamérica; el producto por habitante es tres veces más grande, y el comercio exterior total de Centroamérica es apenas el 18% del de México. El hecho de que al formar una zona de libre comercio entre ambos mercados, el mexicano constituiría el 91% del mercado total, es otra forma de ver la desigualdad.

Lo anterior puede analizarse desde dos puntos de vista: por un lado, la cercanía y el tamaño de la economía mexicana (comparado éste con el de la centroamericana) le dan una notable ventaja en términos de economía de escala, costos de transporte, y especialización para ganar participación en las importaciones centroamericanas. Por otro lado, Centroamérica tiene la oportunidad de obtener acceso a un mercado muy grande que le permitiría desarrollar economías de escala, especialización y complementariedad. Sin embargo, las ganancias de comercio no se realizan fácilmente para economías pequeñas como las centroamericanas, que apenas están recuperándose de una severa crisis que hizo retroceder el progreso que se había alcanzado en la construcción de infraestructura, formación de recursos humanos y establecimiento de empresas productivas. Por eso es que el aprovechamiento de las oportunidades proporcionadas por un acuerdo de libre comercio debe producir más crecimiento económico y más comercio para las dos partes, para evitar la concentración de los beneficios en uno de los socios.

Existe, afortunadamente, una experiencia muy rica y variada en el mundo acerca de la insuficiencia de los esquemas comerciales para profundizar, sobre una base estable, las relaciones entre economías de

diferente grado de desarrollo. 34/ Por esta razón, el planteamiento de Tuxtla contempla cuatro áreas específicas de cooperación: la política, la económica, la técnica y científica, y la educativa y cultural. Para el campo puramente económico se incluyeron siete programas que conforman "Las Bases del Acuerdo de Complementación Económica" 35/, que persiguen fundamentalmente dos objetivos: a) contribuir al desarrollo y al proceso de integración en Centroamérica, y b) sentar las bases para una liberalización comercial que amplíe y fortalezca las relaciones entre México y Centroamérica, en un contexto de reciprocidad asimétrica. Los mencionados programas están destinados a robustecer la economía y el comercio exterior centroamericanos, y se refieren a las siguientes áreas: liberalización comercial, cooperación financiera, desarrollo de la oferta exportable de Centroamérica, fomento a las inversiones, abastecimiento energético, cooperación en el sector primario, y capacitación y cooperación técnica.

La cabal comprensión del alcance y significado, tanto del Acuerdo de Complementación Económica como del Programa de Cooperación, distingue al proceso que se inicia con Tuxtla e imprime nuevas perspectivas que pueden integrar, en una visión de conjunto, las relaciones de cooperación y complementación que Centroamérica y México establezcan en el futuro.

México ha realizado acciones unilaterales en su relación con Centroamérica, que proporcionan valiosas experiencias y un embrión institucional para concretar los lineamientos de acción contemplados en el Acuerdo de Tuxtla.

Por otra parte, como se señala en los Antecedentes reseñados en el capítulo I, México creó la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, como organismo encargado de dar una visión y un seguimiento de conjunto, que incluye los campos financiero, comercial, energético, educativo y cultural, de cooperación técnica y científica, de salud,

34/ El esquema europeo de integración económica incorpora programas específicos de apoyo a los países de menor desarrollo relativo. El propio proceso de integración centroamericana vivió una de sus tempranas crisis como resultado de la inconformidad suscitada por los desequilibrios comerciales entre los países.

35/ Véase, CEPAL, Relaciones económicas entre Centroamérica y México (LC/MEX/R.330 (SEM./49/2)), 15 de noviembre de 1991.

turístico, agropecuario, pesquero, industrial, y demás áreas de cooperación. 36/ Las acciones que México ha realizado hasta octubre de 1991 cubren diferentes campos, y predominan las bilaterales.

La Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica ha venido sistematizando las diversas acciones de cooperación que México ha instrumentado con estos países, 37/ aun cuando buen número de ellas se encuentran en sus etapas iniciales. Dentro de la cooperación económica, el grueso de las acciones han sido: liberalización comercial, cooperación financiera y desarrollo de la oferta exportable.

Al amparo de esta Comisión, se han realizado también diferentes acciones, a través de las instituciones mexicanas pertinentes, en campos cruciales como la reestructuración de la deuda de Centroamérica con México, y acciones de cooperación en el sector energético, tanto con respecto al abasto de petróleo como al sector eléctrico. Como parte de la renegociación de la deuda, México ha puesto en marcha un programa de intercambio de deuda por activos en países de Centroamérica y el Caribe. 38/ Los adeudos centroamericanos en 1990 alcanzaban 1,425 millones de dólares, 39/ de los cuales se ha renegociado más del 50% y la mayor parte del resto se ha saneado mediante el programa de intercambio de deuda por activos. En el caso de Nicaragua, por ejemplo, país que había acumulado el mayor adeudo con México, ello ha significado que, a base de los términos de la

36/ La Comisión ha publicado dos informes anuales (Cooperación México-Centroamérica, Documentos básicos, e Inventario de Acciones de Cooperación México-Centroamérica); los tomos I, en mayo de 1991, y los tomos II en diciembre del mismo año.

37/ Desde el inicio de la presente administración mexicana (1988) hasta octubre de 1991 se habían registrado 1,451 acciones de cooperación con Centroamérica. De ellas, 633 son consideradas como de cooperación educativa y cultural, 583 de cooperación técnica y científica y 235 dentro del programa de cooperación económica. En el Inventario de Acciones de Cooperación se considera como "acción" cualquier actividad que genere beneficios para alguna de las partes o la región en su conjunto, sin ponderar su importancia o el monto de recursos involucrados.

38/ Este programa conjunto del Banco de México, Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México asume modalidades distintas con cada país y se encuentra explicado en folletos preparados por las tres instituciones.

39/ Por países se distribuían de la siguiente manera: Costa Rica, 234.5; El Salvador, 31.6; Guatemala, 70; Honduras, 41.5, y Nicaragua, 1,048.

reestructuración, se puedan reducir 535.2 millones de dólares mediante su intercambio por activos públicos o privados en ese país. En estos programas se plantea el establecimiento, entre México y el país en cuestión, de una tasa de conversión y un programa para la misma de acuerdo con los esquemas de privatización que tengan los países. Con tal fin se ha constituido en el Banco Nacional de Comercio Exterior de México (BANCOMEXT) una Dirección Ejecutiva de Proyectos de Comercio Exterior. A pedido de los interesados (empresas mexicanas con una participación de capital social nacional no menor a 51%), esta Dirección integra los expedientes y los pone a consideración de la Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales de la SHCP para que, en el seno de un comité ad hoc del Gobierno de México, se dictamine si la empresa puede participar en el esquema y adquirir así "certificados de realización" de la deuda de dicho país que, en general, tendrá el respaldo del Banco Central del mismo, institución encargada de realizar el finiquito de la operación. Costa Rica y Guatemala han suscrito programas similares.

Tanto la participación de México en el BCIE como la existencia de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica constituyen una base institucional para profundizar los acuerdos de Tuxtla, especialmente en lo referente a la cooperación económica.

La realización exitosa de un programa de apoyo al desarrollo económico de Centroamérica contribuiría a generar un mercado creciente y a sentar las bases de una saludable interdependencia económica, que podrían servir de plataforma para extender el libre comercio a zonas geográficas más amplias.

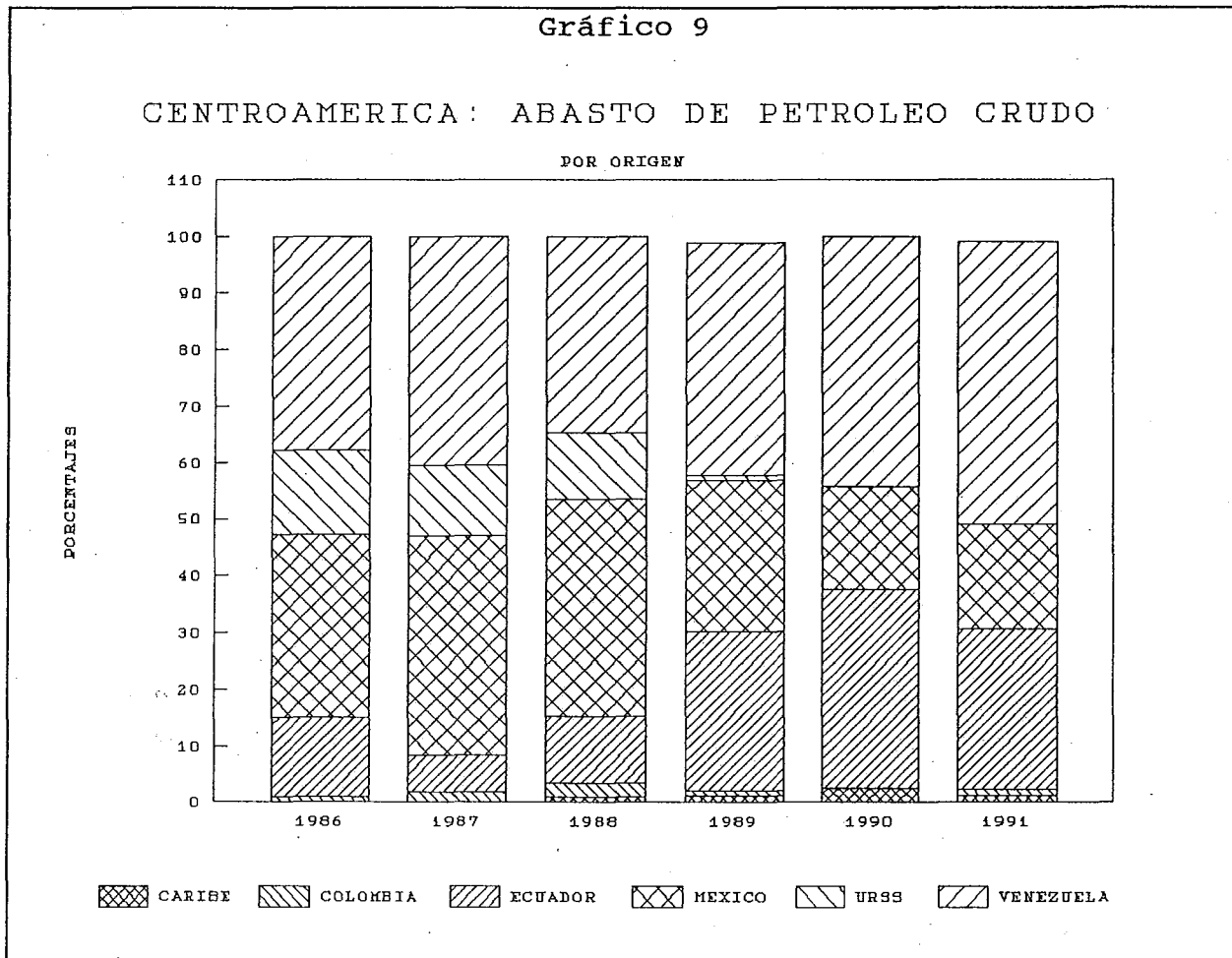
Por lo anterior, es importante profundizar y concretar, a través de negociaciones entre México y Centroamérica, la agenda acordada en Tuxtla para organizar la cooperación económica entre las partes involucradas. Algunos lineamientos que podrían ayudar a aumentar el impacto de los programas contemplados en esa agenda, podrían ser los siguientes:

1. El programa de abastecimiento energético

La renovación en agosto de 1991 del Acuerdo de San José (suscrito inicialmente el 3 de agosto de 1980) proporciona el marco para abrir

negociaciones con Centroamérica acerca de la mejor manera de aumentar el impacto de este Acuerdo en el financiamiento del desarrollo económico de la región. Cabe indicar que el volumen de petróleo crudo suministrado por México en el marco del Acuerdo de San José ha venido disminuyendo, de manera que la participación de este país como proveedor de Centroamérica es decreciente. Desde 1984, en el marco del mencionado Acuerdo, México estableció una línea de financiamiento con el BCIE por 50 millones de dólares, que fue ampliada a 107.6 millones de dólares en 1988. A través de las entidades financieras de México y Venezuela se otorgan créditos para financiar el intercambio comercial de bienes y servicios y/o proyectos de desarrollo económico a corto y largo plazos, así como gastos locales de acuerdo con sus respectivas políticas y prácticas financieras.

Parecería conveniente propiciar negociaciones directas entre las partes de este Acuerdo para mejorar las condiciones y operación del mismo. A pesar de las condiciones favorables que ofrece, los países de la región han disminuido sus importaciones de petróleo crudo, tanto de México como de Venezuela, y han modificado la composición de sus demandas de energéticos y las fuentes de su abastecimiento. Dadas las características cambiantes de la demanda y el estado de la capacidad de refinación centroamericana, la importación de derivados crece más rápidamente que la de crudo.



2. El programa de cooperación financiera

México se incorporó como socio extrarregional del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en 1986, para lo cual suscribió un capital de 57.6 millones de dólares. En 1990 lo amplió a 122.5 millones de dólares.

En el mismo sentido, en 1990, BANCOMEXT abrió una línea de crédito al BCIE por 20 millones de dólares para financiamiento de sectores productivos.

Entre los criterios que podrían enmarcar las negociaciones de cooperación financiera a establecerse entre México y Centroamérica, y que hasta cierto punto se derivan de los principios que rigen las hasta hoy instituidas, se consideran los siguientes: concretar mecanismos de apoyo financiero para proyectos de alcance regional, derivados de una

concertación centroamericana; apoyar el comercio centroamericano mediante acciones tales como el Programa de Financiamiento a las Importaciones Centroamericanas (FICE), incorporando la posición centroamericana para lograr su mejor avance y evaluar los mecanismos ya existentes para determinar las razones por las cuales programas como el FICE y el de la Frontera Sur 40/ no han sido utilizados como habría sido deseable. Ese análisis podría permitir el diseño de instrumentos financieros acordes con la realidad centroamericana.

3. Desarrollo de oferta exportable

Se han iniciado ya estudios coordinados por BANCOMEXT para identificar áreas de producción en Centroamérica que generen exportaciones hacia México 41/ En este sentido, algunos de los criterios regionales para ampliar la oferta exportable podrían ser: incrementar la participación de los sectores productivos de Centroamérica en la delimitación de campos de interés a partir del conocimiento de sus objetivos macroeconómicos y de desarrollo, así como de sus necesidades financieras para establecer acciones de coinversión con mayor precisión y con el propósito de obtener resultados en el mediano plazo. Las posibilidades de coinversión tendrían que realizarse con miras a ubicar áreas de desarrollo de la oferta exportable, que en el futuro tendieran a ser autofinanciables, además de financiar el comercio exterior con recursos del convenio BCIE-México, FICE y con recursos de organismos financieros internacionales. Los programas de comercialización y la creación de empresas comercializadoras podrían

40/ Véase, CEPAL, Relaciones económicas entre Centroamérica y México..., op. cit. El FICE cuenta con un fondo revolvente de hasta 65 millones de dólares y el Programa de la Frontera Sur otorga una franquicia arancelaria de hasta 100 millones de dólares para toda mercancía de origen centroamericano, vendida en los estados mexicanos de Chiapas y Quintana Roo.

41/ BANCOMEXT llevó a cabo en México (17-18 de febrero de 1992) una reunión para promover el proyecto de estudios de oferta exportable de Centroamérica hacia México. En el encuentro, los participantes centroamericanos ofrecieron designar entidades contraparte para dicho proyecto a fin de poder procederse a contratar consultores para los estudios nacionales de oferta exportable. Se esperaba contar con resultados preliminares en un plazo de tres meses.

perseguir objetivos regionales, aunque la ejecución de las acciones ahí planteadas tuvieran un ámbito de negociación bilateral.

4. Programa de fomento a las inversiones

Las bases de Tuxtla señalan que el objetivo principal es promover la modernización de la planta productiva centroamericana mediante inversiones externas bajo mecanismos de coinversión, capital de riesgo, esquemas de aseguramiento comercial, cambios de pasivos mexicanos por deuda centroamericana y el establecimiento de programas de intercambio de información de licitaciones públicas internacionales, tendientes a lograr una mayor participación de las empresas nacionales de los servicios de ingeniería, consultoría y construcción de proyectos de desarrollo, estudios de preinversión y asistencia técnica.

En este sentido cabría plantear, entre otros aspectos, mecanismos de aliento a la inversión mexicana en Centroamérica, que pueden incluir incentivos fiscales, líneas de financiamiento, swaps, esquemas de reaseguro, etc., y acuerdos intergubernamentales sobre el trato de las inversiones recíprocas.

5. Cooperación en el sector primario

En las bases de Tuxtla se incluye como objetivo el desarrollo de la oferta exportable en el sector primario. Para ello se contempla facilitar la inversión mexicana en estas actividades en países centroamericanos y promover el acceso de la producción generada a mercados regionales (en el interior de México) y hacia terceros países.

A partir de ciertos parámetros regionales, la instrumentación de estos programas se haría de manera bilateral por las diferencias en organización del trabajo, uso y tenencia de la tierra.

En este campo el interés de Centroamérica estaría en priorizar las áreas de producción y cultivo de acuerdo con las características de la estructura productiva y de los objetivos de desarrollo, considerando la experiencia regional y de cada país en los cultivos de granos básicos. Asimismo, debería fomentarse la investigación y promoción de nuevos productos. Parecería importante, en este contexto, entre otras cosas,

incorporar al sector empresarial para establecer las áreas de complementariedad en este campo, y realizar las acciones de cooperación compatibles con las políticas de desarrollo de los países centroamericanos.

6. Capacitación y cooperación técnica

Las bases establecidas en Tuxtla plantean contribuir, mediante programas de capacitación y cooperación técnica, al desarrollo económico y social.

Desde la perspectiva centroamericana, los programas de capacitación debieran derivarse de las prioridades que se determinen regionalmente. Se debería diferenciar claramente entre el contenido de la capacitación y cooperación técnica, referido a los aspectos comerciales, y el Programa de Cooperación Técnico-Científica general, que tendría que estar más orientado a actividades de desarrollo e innovación tecnológica.

Cabría plantear, en este campo, acciones como las de formación de técnicos centroamericanos especializados en el mercado mexicano, y apoyo a la formación de profesionales centroamericanos en áreas acordadas con los gobiernos centroamericanos.