

**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.895
18 de febrero de 2009

ORIGINAL: ESPAÑOL

**VISIÓN ESTRATÉGICA DE CENTROAMÉRICA
Y SU INSERCIÓN INTERNACIONAL**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
ABSTRACT	1
RESUMEN EJECUTIVO	3
INTRODUCCIÓN	7
I. ANTECEDENTES	9
1. Avances en el proceso de integración centroamericana.....	11
2. Negociación de tratados de libre comercio.....	12
II. DESEMPEÑO ECONÓMICO Y COMERCIAL RECIENTE.....	14
1. La competitividad revelada de las exportaciones del Istmo Centroamericano	19
2. La maquila en las exportaciones de la subregión.....	22
3. Inversión para el crecimiento: IED, inversión bruta de capital fijo y finanzas públicas	26
4. El empleo en el Istmo Centroamericano	31
5. El sector agrícola del Istmo Centroamericano	32
III. EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL.....	34
1. China e India: su creciente presencia internacional	34
2. El comercio en Asia y la participación de América Latina y el Caribe	37
3. Istmo Centroamericano y el comercio de productos textiles y de confección	41
4. DR-CAFTA: vinculación con el proceso de integración centroamericana	44
5. El ascenso del comercio internacional de servicios	46
6. La integración de Panamá al Mercado Común Centroamericano (MCCA)	49
IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: DESAFÍOS ESTRATÉGICOS.....	52
1. El fortalecimiento institucional de los ministerios y agencias responsables del comercio internacional.....	54

	<u>Página</u>
2. Aprovechamiento de nuevos sectores dinámicos: el momento de los servicios	55
3. Identificación y desarrollo de nuevos mercados: dinamismo regional y asiático.....	56
4. Fortalecimiento del Mercado Común Centroamericano: incorporación de Panamá	56
BIBLIOGRAFÍA.....	59

RESUMEN

Durante las últimas décadas, los países del Istmo Centroamericano han impulsado su inserción a la economía mundial al buscar en el comercio internacional estímulos a su crecimiento y desarrollo. En este documento se recogen las principales características del entorno internacional y los retos que implican para la estrategia de inserción internacional centroamericana: la creciente importancia de las economías asiáticas, la relevancia del sector servicios en el comercio internacional, el rol de Mercado Común Centroamericano (MCCA) en la expansión del comercio y el dinamismo económico de Panamá. Del mismo modo se abordan las vulnerabilidades externas de la región, como son los precios de energéticos, la volatilidad de los precios de los productos primarios y la dependencia de la IED para su crecimiento. Igualmente se presentan propuestas estratégicas para el futuro de la política comercial internacional del Istmo Centroamericano como respuesta a los retos señalados.

ABSTRACT

In the last decades, countries from the Central American Isthmus have search growth and development stimulus through their active insertion in the world's economy. In this document a current characterization of the international arena is made, also the main challenges that it poses to the world's insertion strategy followed by Central American countries: increasing relevance of Asian economies, importance of trade in services, the Central American Common Market role for trade growth, and Panama's economic dynamism. Regional external vulnerability is also analyzed, including exposure to changes in energy prices, volatility of prices of primary products, and regional dependence for growth in FDI. Strategic proposals regarding international trade policy of Central American countries are presented in this document as response to the mentioned challenges.

RESUMEN EJECUTIVO

En los últimos 20 años, los países de la región centroamericana se han esforzado por impulsar su inserción a la economía mundial y mediante ésta fomentar el crecimiento y el desarrollo. Esos esfuerzos se han realizado en forma unilateral, subregional y multilateral y, más recientemente, bilateral por medio de la negociación de tratados de libre comercio, la profundización de la zona de libre comercio y la constitución progresiva de una unión aduanera dentro del contexto del regionalismo abierto.¹

La mayor inserción internacional y la liberalización progresiva del comercio intrarregional han generado un auge importante de las exportaciones a los mercados internacionales, así como un crecimiento significativo del comercio intrarregional.²

El mercado de Estados Unidos, principal socio comercial de la subregión, ha recibido el apogeo de las exportaciones extrarregionales, que ha vivido un cambio paulatino en su estructura, de productos agropecuarios a productos manufacturados, con predominio en la industria de la maquila textil y de la confección. Las exportaciones al mercado europeo, segundo socio comercial de la subregión, se mantienen concentradas en los productos de exportación tradicional (café y banano) y sin mostrar incrementos significativos en los últimos años, mientras que a los países asiáticos las ventas externas son reducidas y concentradas en desperdicios y desechos de materiales (chatarra), excepto Costa Rica, cuyo segundo socio comercial lo constituyen los países asiáticos. El comercio intracentroamericano, por su parte, también ha tenido una expansión importante en los últimos años, y a diferencia del comercio con Estados Unidos y la Unión Europea (UE), se caracteriza por ser más diversificado y por estar compuesto de bienes agroindustriales y manufacturas de mayor valor agregado.

La reciente crisis de precios de los alimentos y la caída del consumo en Estados Unidos debido a la crisis financiera señalan los ajustes que debe emprender el Istmo Centroamericano en su modelo exportador. Por una parte, es importante hacer esfuerzos por diversificar los destinos de las exportaciones para minimizar las vulnerabilidades a los *shocks* externos; por otra, es importante recuperar la productividad y competitividad del sector agrícola de la subregión, no

1 El presente documento es un trabajo propositivo de análisis elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para discutirse en la próxima reunión del Comité de Cooperación Económica (CCE). El CCE es un órgano de consulta creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas para promover el proceso de integración de las economías centroamericanas, que dejó de reunirse en 1995. La reanudación de sus sesiones, como foro regional —no vinculante— de discusión y análisis de los problemas del desarrollo, responde a la solicitud de los gobiernos de los países de la subregión.

2 El análisis que se presenta se centra en los países de la región centroamericana (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). No obstante, dado que Panamá forma parte del CCE y del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), ha negociado tratados de libre comercio con algunos países de la región y participa como observador en la negociación del Acuerdo de Asociación que Centroamérica negocia con la Unión Europea.

sólo para que aporte a las exportaciones, sino para que sea capaz de responder a las necesidades derivadas del alza en los precios internacionales de los alimentos.

La atracción de inversión extranjera directa (IED) ha sido el elemento central de la estrategia de promoción de las exportaciones extrarregionales de todos los países de la subregión en razón de la ausencia de una oferta nacional exportable en el corto plazo. Desde sus inicios, la IED, que proviene mayoritariamente de Estados Unidos, se interesó por actividades de ensamblaje de la industria de la confección y más recientemente por las de manufacturas eléctricas, electrónicas y de dispositivos médicos, y en los últimos años por el sector servicios.³

La IED también se ha convertido en un factor relevante para la estabilidad económica y financiera de la subregión, al contribuir al financiamiento del déficit en cuenta corriente, generado, en parte, por un déficit comercial creciente, producto de un incremento mayor de las importaciones que de las exportaciones. El desbalance comercial evidencia una debilidad importante de la estructura productiva de la subregión, expresada en la falta de encadenamientos productivos que faciliten una sustitución eficiente de importaciones y posibiliten aumentos de las exportaciones con reducciones significativas del déficit comercial.

Si bien las exportaciones han tenido un desarrollo importante, su aporte al crecimiento del PIB es menor en los países de la subregión del que ha sido en algunos países asiáticos. Ello se debe a que el crecimiento de las exportaciones no se ha visto acompañado por incrementos similares de la demanda interna, en sus dos componentes fundamentales: la formación bruta de capital fijo y el consumo de bienes producidos localmente. En los países asiáticos, el fuerte impulso a las exportaciones se complementó con políticas explícitas de articulación con la economía interna, y esa vinculación fue la que generó tasas elevadas de expansión. En cambio, en los países centroamericanos, el crecimiento de la demanda interna se ha satisfecho con importaciones de bienes intermedios y de consumo.

Por otra parte, los países de la subregión tienen ingresos tributarios relativamente bajos en un comparativo internacional, además de déficit fiscales persistentes, que limitan su capacidad y reducen el margen de maniobra para financiar inversiones complementarias requeridas para el fortalecimiento de la inversión privada, tales como la inversión social y la infraestructura. De esta forma, una reforma tendiente a incrementar la carga tributaria, que no sólo genere mayores ingresos para los gobiernos, sino que vaya acompañada de una mayor equidad, puede ser beneficiosa; otro aspecto que resalta es el hecho de que los sectores más dinámicos de las economías centroamericanas —las actividades productivas de exportación ubicadas en las zonas francas— están exentos del pago de impuestos, lo que redundaría en débiles encadenamientos fiscales con las economías nacionales.

Lo anterior se torna aún más importante por el hecho de que con la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), y eventualmente, del Acuerdo de Asociación con la UE, los dos socios comerciales más importantes de la subregión, los ingresos tributarios se verán

³ La IED se ubicó bajo el régimen especial de zona franca o similar, un régimen de fomento de exportaciones que se aplica en todos los países de la subregión, en el que las empresas operan con exoneración de aranceles a la importación y del impuesto sobre la renta.

reducidos. Del mismo modo, deben considerarse los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre eliminación de subsidios a las exportaciones. A pesar de la reciente prórroga de tal eliminación hasta el año 2015, en el futuro los países de la subregión tendrán que conciliar la necesidad de cobrar impuestos a las empresas exportadoras sin desincentivar las inversiones. Estos siete años de prórroga son suficientes para prepararse mejor y cambiar el énfasis de los incentivos para atraer la IED desde los estímulos fiscales hacia otros relacionados con la productividad.

La reforma tributaria también es necesaria desde el punto de vista de la unión aduanera centroamericana, para lograr la armonización tributaria en la subregión, requerida para eliminar las barreras aduaneras y evitar pérdidas de ingresos tributarios en aquellos países que tengan las tasas de impuesto sobre la renta más elevadas. Esto evitaría que las empresas extranjeras acudieran a cierto arbitraje tributario que se advierte en la subregión y también la “guerra de incentivos” entre los países receptores de inversiones generadora de la merma de ingresos fiscales.

El proceso de inserción internacional que la subregión ha impulsado debe replantearse con miras a responder al nuevo entorno internacional y propiciar un crecimiento económico sostenido, además de mejoras en el desarrollo humano. Deben redoblar los esfuerzos para incrementar las inversiones, nacionales y extranjeras, tanto para el abastecimiento del mercado interno como para las exportaciones intra y extrarregionales, y de esta manera incrementar y diversificar la producción, así como los mercados de destino. A la vez, hay que fomentar un proceso de sustitución eficiente de las importaciones, tendiente a fortalecer la demanda interna abastecida con producción nacional y fortalecer los encadenamientos sociales, fiscales y productivos de la industria de exportación con los aparatos productivos nacionales.

El nuevo entorno económico y comercial internacional se caracteriza por la emergencia de nuevos actores y nuevos competidores a nivel mundial. La emergencia de China y, en menor medida de la India, ha ejercido una presión competitiva importante sobre el sector exportador de la subregión. La expiración del Acuerdo sobre Textiles y el Vestido (ATV) propició un aumento importante de las exportaciones de China al mercado de Estados Unidos, al desplazar a los países beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), del segundo lugar como principales abastecedores del mercado de Estados Unidos de productos de confección, a un distante tercer lugar.

Otro elemento reciente es la crisis financiera mundial y sus repercusiones en la subregión, por lo que es de importancia tener una base fiscal robusta y poder efectuar políticas anticíclicas. En este sentido resulta fundamental revisar y consensuar los incentivos a las inversiones que ofrecen todos los países del área.

La entrada en vigencia del DR-CAFTA, además de que consolida las preferencias arancelarias existentes para las exportaciones de los países involucrados hacia Estados Unidos, las amplía con reglas de origen más flexibles, podría no ser tan beneficioso para el futuro inmediato de las exportaciones de productos de confección de la subregión a ese mercado. La experiencia de México muestra que un TLC con Estados Unidos no es suficiente para mantener la competitividad frente a las importaciones de China en el mercado de Estados Unidos.

Los países de la subregión pueden desarrollar esfuerzos para incrementar y diversificar sus exportaciones a dicho mercado, al reducir la importancia relativa de las exportaciones de productos textiles y de confección. El análisis de las cifras de exportación a Estados Unidos señala que, en la actualidad, estos países exportan gran cantidad de productos a ese mercado, que se caracterizan por tener una alta demanda, a la vez que han ganado participación en el mercado —estrellas nacientes—, pero en volúmenes pequeños. De ahí que sería aconsejable realizar mayores esfuerzos de promoción y diversificación de exportaciones dentro del contexto del DR-CAFTA.

Igualmente es conveniente propiciar un aumento y diversificación de las exportaciones al mercado europeo, al aprovechar la negociación del Acuerdo de Asociación con la UE. Al igual que en el mercado de Estados Unidos, los países de la subregión ya exportan gran cantidad de productos a ese mercado, con alto dinamismo y con creciente cuota de participación, pero en volúmenes pequeños.

En las conclusiones de este documento se hace énfasis en cuatro desafíos estratégicos para la subregión en materia comercial: el fortalecimiento institucional de los ministerios y agencias responsables del comercio internacional, el aprovechamiento del dinamismo del sector servicios, el desarrollo de nuevos mercados en Asia, y el fortalecimiento del mercado subregional, incluido Panamá.

En el rubro del fortalecimiento institucional de los ministerios y agencias responsables del comercio internacional, resulta importante profesionalizar y dar estabilidad a los equipos responsables de las negociaciones y la administración de acuerdos comerciales. Los ministerios responsables de la política comercial requieren de una política de estado de largo plazo en la que se identifique la dirección y las acciones prioritarias. En dicha política se debieran indicar los mecanismos de coordinación interinstitucionales que se requieren, e indicar el papel coordinador que los ministerios responsables del comercio podrían desempeñar.

En el ámbito del aprovechamiento del dinamismo del sector servicios, el comercio internacional de servicios presenta crecimientos elevados en los últimos años y aumenta el peso de este sector en el total del precio final de los productos industriales. Algunos países de la subregión han comenzado a experimentar tasas relevantes de IED relacionadas con los servicios y las crecientes exportaciones de servicios. Éste es un sector importante para la generación de empleo bien remunerado y para hacer escalamientos en la cadena del valor de los productos/servicios exportados.

En el marco del desarrollo de nuevos mercados en Asia, es conveniente analizar seriamente una mayor vinculación con éstos. Los países de la subregión no han aprovechado el dinamismo del continente asiático, la región con mayor crecimiento en el mundo, para integrarse en las cadenas de producción y comercialización mundial que ahí se desarrollan.

Finalmente, en el cuadro del fortalecimiento del mercado subregional, incluido Panamá, se podría beneficiar el proceso de integración centroamericana con el ingreso de un nuevo socio: Panamá. Este país, que ha negociado tratados de libre comercio con algunos países de la subregión, también podría obtener beneficios al exponer a su sector productivo a la paulatina competencia centroamericana. Su incorporación al mercado común requerirá de un proceso flexible y progresivo en el que integraciones parciales con algunos socios regionales sirvan para ajustar sus economías.

INTRODUCCIÓN

La Asamblea General de Naciones Unidas creó el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE) en 1951, como órgano de consulta para promover la integración de las economías centroamericanas.

El Comité fue un foro importante para el impulso del proceso de integración económica centroamericana. No obstante, en la medida en que se crearon y fortalecieron las instituciones de la integración, las reuniones del Comité se hicieron menos frecuentes, al realizar la última en 1995 en Antigua, Guatemala.

En 2006 la CEPAL consultó con las cancillerías de los seis países del Istmo Centroamericano,⁴ y se acordó que el CCE, sin que tenga un carácter vinculante, debería reanudar sus sesiones como foro regional de discusión y análisis de los problemas del desarrollo de esta subregión.

En el XXX Período de Sesiones de la CEPAL, celebrado en marzo de 2006 en Montevideo, Uruguay, se adoptó la resolución 622, en la que se le solicita al Secretario Ejecutivo que convoque a una reunión próxima del citado Comité. Dicha resolución fue bien acogida por parte de las autoridades gubernamentales —ministros encargados de la integración regional, autoridades del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y autoridades de la Secretaría Permanente de Integración Económica Centroamericana (SIECA)—; el Comité puede aportar importantes elementos que refuercen la capacidad de los gobiernos en el ámbito del diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de la política pública, especialmente de la política comercial, macroeconómica, social y de medio ambiente.

Se sugirieron varias formas de trabajo y varios temas relevantes para la subregión. La forma de proceder más aceptada fue que la CEPAL preparara un documento propositivo de análisis, en el que se abordaran algunos de los temas más relevantes para el desarrollo de la subregión y modalidades de su inserción internacional a fin de discutirlos durante la citada reunión con funcionarios de alto nivel, de conformidad con el acuerdo de los ministros de economía, agrupados en el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO).

El presente documento responde a la forma acordada de proceder. Su objetivo es analizar la situación actual del proceso de inserción internacional de la subregión y proponer posibles opciones de política económica que representen una visión estratégica de la inserción global del Istmo Centroamericano. Esta visión está dirigida a impulsar el desarrollo de la subregión, al tomar en cuenta el nuevo contexto internacional, el surgimiento de nuevos actores económicos internacionales y el proceso de integración subregional. Se trata de explorar más y mejores oportunidades para que los países alcancen el crecimiento sostenido y una distribución más equitativa del ingreso.

⁴ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Para ello, en el capítulo II se describe el proceso que los países de la subregión, tanto individual como colectivamente, han seguido para promover su inserción en la economía mundial, dentro del contexto del regionalismo abierto. En el capítulo III se analiza el desempeño económico y comercial reciente, la competitividad en el comercio mundial, así como algunas cifras relativas al desarrollo social de los países de la subregión. El nuevo contexto internacional, conformado por el surgimiento de nuevos actores económicos internacionales —China e India—, y que representa desafíos y oportunidades importantes que los países de la subregión deben considerar, se presenta en el capítulo IV, conjuntamente con la entrada en vigor del DR-CAFTA; el proceso de integración centroamericana y el surgimiento del comercio de servicios como un área nueva de la inserción internacional. Igualmente se hace referencia a la reciente crisis de precios de los alimentos y a la actual crisis financiera mundial y sus efectos en la subregión centroamericana. Finalmente, el capítulo V se presentan algunos desafíos estratégicos que los países de la subregión podrían discutir como medios para afrontar su inserción internacional, con un crecimiento sostenido, a la vez que reducir los altos niveles de pobreza y desigualdad persistentes.

I. ANTECEDENTES

Los países centroamericanos enfrentan la crisis económica de principios de la década de los ochenta con la adopción de políticas económicas dirigidas a promover una nueva modalidad de inserción en la economía internacional. Esa nueva modalidad se caracterizó por una apertura económica generalizada, con el objetivo de acelerar el crecimiento, crear más empleos y generar excedentes que permitieran pagar las deudas públicas. Las políticas aplicadas propiciaron un cambio fundamental en el modelo de desarrollo, al pasar de un modelo de desarrollo “hacia adentro”, a un modelo de desarrollo “hacia fuera”, caracterizado por la promoción y el desarrollo de las exportaciones a los mercados mundiales.

El proceso de apertura y liberalización de mercados se dio, inicialmente, al amparo de los Programas de Ajuste Estructural (PAE), que cada país impulsó particularmente, con el apoyo de diversas agencias financieras y de cooperación internacional. Ese proceso consistió en la adopción de políticas inspiradas en el denominado Consenso de Washington, tales como la política de desgravación arancelaria; la de liberalización de precios, incluido el tipo de cambio; la de finanzas públicas, de reducción del déficit fiscal; y la privatización de empresas públicas, entre otras. El objetivo final de ese conjunto de políticas fue propiciar la estabilización económica y, a la vez, crear condiciones para reorientar los recursos productivos hacia el sector exportador. Esas políticas se complementaron con programas de incentivos, sobre todo fiscales, para el fomento y diversificación de las exportaciones no tradicionales.

Como complemento, los países de la región fueron beneficiados por la promulgación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) en 1984, una ley de Estados Unidos que otorgó exención arancelaria a diversos productos —sobre todo los de confección— de los países de la Cuenca del Caribe, incluidos los países centroamericanos.⁵ Sin embargo, la condición de acceso exigía un componente importante de insumos de Estados Unidos para poder recibir los beneficios de dicha ley. Surge así un modelo de industria para la exportación con un fuerte componente de insumos importados que se ensamblan o se transforman mínimamente. Estos procesos de deslocalización de partes de la línea de producción reaparecen recientemente con la deslocalización de algunos servicios empresariales, como se analiza en el capítulo IV. Quince años después de la aprobación de la ICC, las exportaciones industriales de la maquila representaban más de 55% del total de las exportaciones de Centroamérica hacia Estados Unidos. La estructura de las exportaciones de la región cambió sustancialmente, al convertirse en una región netamente exportadora de bienes manufacturados (confección principalmente).

El acceso preferencial que otorgó la ICC a productos textiles estaba restringido a aquellos artículos fabricados a partir de materiales hechos y cortados en Estados Unidos y sólo pagaba los derechos arancelarios sobre el valor agregado. Las exportaciones de productos textiles y de confección al mercado de Estados Unidos se desarrollaron gracias a la atracción de inversiones

⁵ En el año 2000 se promulgó, además, la *Caribbean Basin Trade Partnership Act (CBTPA)*, con la que se mejoró el acceso preferencial al mercado de Estados Unidos para los productos textiles.

extranjeras en ese campo, lo que contribuyó al incremento de las importaciones de materias primas para la industria textil provenientes de Estados Unidos.

El modelo fue exitoso, en tanto que logró un elevado crecimiento del sector exportador, en especial la maquila de confección y la diversificación de las exportaciones regionales. Sin embargo, presenta debilidades estructurales y los países del Istmo Centroamericano deben esforzarse por superarlas: dependencia de insumos importados y por ende débiles encadenamientos locales y alta concentración del comercio internacional en un solo socio (Estados Unidos), lo que genera gran vulnerabilidad a los *shocks* externos. Este modelo exportador podría dar paso a otros nuevos que superen las limitaciones anteriores, por lo que la política comercial actual es de gran relevancia.

Posteriormente a los beneficios de la ICC, los países del Istmo Centroamericano negociaron su adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hoy Organización Mundial del Comercio (OMC). Dichas negociaciones también fueron emprendidas en forma individual, y entre 1985 y 1995 los países de la región concluyeron sus negociaciones de adhesión a ese acuerdo, incluidos los acuerdos de la Ronda Uruguay, que finalizó en 1994.⁶

Luego de establecer individualmente políticas de fomento y de mayor inserción en la economía mundial, los países de la subregión volvieron su mirada de nuevo al proceso de integración económica centroamericana. Alentados por la recuperación del dinamismo de ese mercado, decidieron impulsar acuerdos para profundizar su proceso de integración, dentro del contexto del regionalismo abierto, "...un proceso de integración regional llevado a cabo en un ambiente de liberalización y desreglamentación, que (...) es compatible y complementario con la liberalización multilateral" (CEPAL, 1994).

Finalmente, desde inicios de la década de los noventa, los países del Istmo, individual y conjuntamente, han negociado tratados de libre comercio con México, República Dominicana, Chile, los países del CARICOM, Canadá, Panamá, Estados Unidos de América y, actualmente, negocian un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Esta política de negociaciones comerciales activa ha ampliado las posibilidades de diversificación de mercados y productos de la subregión.

⁶ La adhesión al GATT se dio con la ratificación de la negociación de adhesión por parte del Congreso de cada país. Costa Rica la concluyó en noviembre de 1990, Guatemala, en octubre de 1991 y El Salvador, en mayo de ese mismo año; Honduras lo hizo en abril de 1994 y Panamá en septiembre de 1997. Nicaragua es miembro de esa organización desde 1950.

1. Avances en el proceso de integración centroamericana

En 1991 los países centroamericanos, incluido Panamá⁷ suscribieron el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA⁸ (Protocolo de Tegucigalpa), y crearon el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Con la creación del SICA se modificó la estructura institucional centroamericana, al vincular los órganos e instituciones de la integración al SICA, "... para garantizar el desarrollo equilibrado y armónico de los sectores económico, social, cultural y político de la integración".⁹

En octubre de 1993, los países centroamericanos suscribieron el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) y crearon el Subsistema de Integración Económica.¹⁰ Las naciones se comprometieron a alcanzar la unión económica, de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, al responder a las necesidades de los países de la región, pero sobre los fundamentos de que "... la integración económica es un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente a la economía internacional".¹¹ La institucionalidad del subsistema de integración económica se crea con el Consejo de Ministros encargados de la integración económica (COMIECO), como su órgano máximo, asistido por un Comité Ejecutivo, la Secretaría del Subsistema Económico, que es la SIECA, y un Comité Consultivo, integrado por miembros del sector privado y de otras organizaciones.

A partir de esa nueva institucionalidad del esquema de integración económica centroamericana, remozado y reorientado hacia el regionalismo abierto, la región se ha abocado en los últimos años al perfeccionamiento de la zona de libre comercio y al establecimiento de una unión aduanera (SIECAa, y SIECAb).

Falta aún por diseñar la ruta para que Panamá se integre plenamente al Mercado Común Centroamericano. Este proceso podría dar un empuje al crecimiento de la región y muestra uno de los mayores retos regionales en términos de la integración regional, pues depende de la instrumentación de transformaciones internas en materia de política económica y en segmentos de la estructura institucional.

⁷ República Dominicana se adhirió al SICA como Estado Asociado. El Protocolo mantiene abierta la posibilidad para que Belice también se integre.

⁸ Con la Carta de la ODECA se había creado la Secretaría General de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA) a inicios de la década de los cincuenta.

⁹ Artículo 8 del Protocolo de Tegucigalpa. Al suscribirlo, Panamá se convirtió en un nuevo miembro de la organización.

¹⁰ El Protocolo de Guatemala sólo fue suscrito por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Para más detalles, véase el texto completo del Protocolo de Guatemala en [www.sica.int].

¹¹ Artículo 1 del Protocolo de Guatemala.

2. Negociación de tratados de libre comercio

Además de las acciones mencionadas para promover la apertura de las economías dentro del contexto del regionalismo abierto, los países centroamericanos han sido muy activos en la negociación de tratados de libre comercio (TLC). A inicios de la década de los noventa, dichas naciones acordaron negociar conjuntamente un TLC con México; sin embargo, sólo Costa Rica logró avanzar en ellas, mientras que los otros países requirieron de más tiempo para pactar. Nicaragua negoció el suyo bilateralmente, mientras que El Salvador, Guatemala y Honduras lo hicieron en forma multilateral.

La negociación de tratados de libre comercio en los años siguientes prosiguió también en forma individual y Costa Rica fue el país que mostró más dinamismo en esos esfuerzos, al convenir un TLC con Canadá, Chile y con los países del CARICOM, en la segunda mitad de la década de los noventa. Otros TLC fueron establecidos de forma conjunta, en lo referente a la normativa (Chile, Panamá, República Dominicana),¹² pero en forma particular en relación con el acceso a mercados, así como sucede con el TLC con Estados Unidos. En octubre de 2007 se inició la negociación conjunta de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, proceso en el que Panamá participa como observador.

La negociación del DR-CAFTA, que inició en 2003 y culminó en enero de 2004,¹³ y al que se adhirió República Dominicana en agosto de ese mismo año,¹⁴ es, quizás, el acontecimiento de mayor importancia en la región acaecido en los años recientes. Lo anterior, por cuanto ese TLC no sólo contiene compromisos en materia de acceso a mercados,¹⁵ sino que también abarca deberes no contemplados en los acuerdos multilaterales de la OMC, tales como inversiones, aspectos laborales y ambientales, y temas como la protección a la propiedad intelectual, el comercio electrónico, las compras del sector público, los servicios financieros (seguros) y de telecomunicaciones, que si bien están contemplados en los acuerdos de la OMC, no contienen los mismos niveles de obligación.¹⁶ Asimismo, en el DR-CAFTA se incluye una serie de acuerdos en materia de normativa comercial, que al ser aprobados por todos los países de la subregión y Estados Unidos, representa un avance significativo en homologación de la

¹² Todos los países centroamericanos tienen acuerdos de libre comercio de “primera generación” con Panamá (listas de productos con libre acceso o cuotas). El Salvador (2003), Costa Rica (2007) y Nicaragua (2007) han concluido las negociaciones de tratados de libre comercio con Panamá.

¹³ El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua concluyeron sus negociaciones en diciembre de 2003, mientras que Costa Rica lo hizo en enero de 2004.

¹⁴ La negociación de adhesión de República Dominicana al DR-CAFTA fue precedida por negociaciones bilaterales entre los países centroamericanos y ese país en aspectos relacionados con el acceso a los mercados.

¹⁵ Los beneficios de la ICC, que se otorgan por medio de una ley de Estados Unidos, y como tal representan una concesión unilateral, se convierten en un derecho de los países de la región para exportar a ese mercado libre de aranceles. En el tratado se amplía la gama de productos con libre acceso al mercado de Estados Unidos, incluso otros productos anteriormente excluidos, y extiende cuotas en algunos productos específicos (carne y alcohol, entre otros).

¹⁶ Ello es especialmente relevante para Costa Rica en lo referente a telecomunicaciones y seguros, ya que con el TLC se abre la competencia en el mercado de esos servicios. En los otros países de la región estos sectores ya se encuentran abiertos a la competencia.

normativa con los acuerdos internacionales de comercio, tanto para la constitución del área de libre comercio con el DR-CAFTA, como para la constitución de la unión aduanera centroamericana. Lo anterior se reforzará con la negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, ya que establece como uno de sus requisitos el avance en el proceso de unión aduanera de la región centroamericana.¹⁷

¹⁷ El Acuerdo de Asociación con la Unión Europea contempla, además del establecimiento de una zona de libre comercio, el diálogo político sobre cuestiones bilaterales y regionales de interés común, incluyendo la adopción de posiciones conjuntas en temas de trascendencia internacional, y la cooperación en materia política, comercial, económica, social y cultural.

II. DESEMPEÑO ECONÓMICO Y COMERCIAL RECIENTE

La liberalización comercial y el fortalecimiento de la integración centroamericana han contribuido al incremento del comercio intrarregional y extrarregional. Ese comercio se ha dinamizado; además, como consecuencia del proceso de globalización, los grupos económicos nacionales, ante la mayor competencia internacional y la pequeñez de los mercados nacionales, han expandido sus operaciones al mercado regional e internacional (Segovia, 2005).

Por otra parte, como se dijo antes, el cambio en el modelo de desarrollo del Istmo Centroamericano ha tenido un impacto relevante en la estructura económica de los países. El sector exportador experimentó un alto crecimiento, las exportaciones regionales se diversificaron y las relaciones comerciales con Estados Unidos se profundizaron. Asimismo, todos los países han efectuado cambios internos para promover las exportaciones y las inversiones extranjeras.

Las altas tasas de crecimiento de las exportaciones de los países de la subregión se acompañan de mayores tasas de crecimiento de sus importaciones. En consecuencia, el balance comercial de los países de la subregión es deficitario, con excepción de Panamá.¹⁸ El déficit comercial pasó de ser de -6,9% del PIB en promedio para el período 1995-1999 a -13,2% del PIB entre 2004 y 2007 (CEPAL, 2007a). El desempeño positivo de la balanza de servicios compensó parcialmente el déficit comercial¹⁹ por el incremento de las transferencias, que contienen las remesas de nacionales en el exterior y la inversión extranjera directa.

Entre 1995 y 2007 las exportaciones de bienes de los países centroamericanos aumentaron a una tasa promedio anual de 7,1%, aunque en 2001 y 2002 se registra una leve disminución debido a la recesión en Estados Unidos. En el período 2002-2007, las exportaciones crecieron anualmente en promedio a un ritmo de 11,1% (véase el cuadro 1).

Estados Unidos es el principal mercado de destino²⁰ y también la principal fuente de abastecimiento de las importaciones: 56% de las exportaciones del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y 35% de sus importaciones se hacen con Estados Unidos (véase el cuadro 2). Entre 1990 y 2006, las exportaciones a Estados Unidos se multiplicaron por 5,2,²¹ mientras que las importaciones de Estados Unidos en la región lo hicieron por 4,5 en el mismo período. Esta concentración del comercio con Estados Unidos es muy relevante y crea gran

¹⁸ El deterioro en la balanza comercial se debe, por una parte, al deterioro en los precios de exportación y, por otra, al alza del precio de las importaciones, en especial de las materias primas y del petróleo, por lo que también está relacionado con un deterioro en los términos del intercambio (CEPAL, 2007a, BID /INTAL, 2007).

¹⁹ En este rubro sólo Costa Rica y Panamá muestran superávit. Esto se debe al desarrollo del turismo en el caso costarricense, y por los servicios de transporte que el canal suministra, en cuanto al panameño. En los demás países, el déficit en el rubro de servicios se ha reducido en los últimos años como consecuencia de la promoción del turismo.

²⁰ Estas cifras no incluyen Panamá.

²¹ Estas cifras provienen de la base de datos MAGIC, que utiliza la información del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

vulnerabilidad de la subregión a los ciclos de la economía de aquel país. La reciente crisis financiera estadounidense evidencia esta vulnerabilidad, y se debe enfrentar con la diversificación de los mercados de destino de las exportaciones de la subregión centroamericana.

Cuadro 1

ISTMO CENTROAMERICANO: EXPORTACIÓN DE BIENES FOB Y
TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL, 1995-2007

(Millones de dólares y porcentajes)

Región/país	Millones de dólares									Tasas de crecimiento	
	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 a/	2007 b/	1995-2007	2002-2007
Total	15 387	21 469	20 465	20 658	21 993	24 608	27 904	31 110	34 945	7,1	11,1
MCCA	9 297	15 630	14 473	15 343	16 921	18 530	20 313	22 634	25 633	8,8	10,8
Costa Rica	3 482	5 813	4 923	5 270	6 163	6 370	7 100	8 068	9 257	8,5	11,9
El Salvador	1 652	2 963	2 892	3 020	3 153	3 337	3 429	3 567	3 931	7,5	5,4
Guatemala	2 157	3 961	3 827	4 162	4 459	5 034	5 381	6 025	7 001	10,3	11,0
Honduras	1 460	2 012	1 935	1 977	2 090	2 421	2 750	2 997	3 259	6,9	10,5
Nicaragua	545	881	895	914	1 056	1 369	1 654	1 978	2 185	12,3	19,0
Panamá	6 091	5 839	5 992	5 315	5 072	6 078	7 591	8 476	9 312	3,6	11,9

Fuente: CEPAL (2007b).

a/ Cifras preliminares.

b/ Cifras estimadas.

A pesar de la alta concentración del comercio centroamericano con Estados Unidos, éste ha favorecido la diversificación de las exportaciones y ha permitido una recomposición de su estructura, de productos agropecuarios a productos manufacturados, especialmente maquila de confección. En 1990, de los 20 productos principales de exportación, 73,5% de las exportaciones totales, nueve eran productos agrícolas y agropecuarios²² y representaban 47,2% de las exportaciones totales del Istmo. En 2006 sólo cinco de ellos se encuentran dentro de los 20 productos principales de exportación, 15,2% del total de exportaciones a ese mercado.²³ En cambio, de los 20 productos principales de exportación, 70,4% de las exportaciones totales, 10 eran productos de confección y representaban 24,7% del total de las exportaciones del Istmo en 1990; en 2006, nueve productos de confección se encuentran dentro de los 20 productos principales de exportación, 40% de las exportaciones totales (véase el cuadro 3). También se observa un incremento de las exportaciones de circuitos electrónicos integrados y de instrumentos y aparatos médicos y de cirugía, principalmente originarios de Costa Rica y El Salvador.

²² Banano, café, crustáceos, azúcar, carne bovina, pescado, piñas, melones, sandías y papayas.

²³ Banano, café, piñas, crustáceos y azúcar.

Cuadro 2

CENTROAMÉRICA: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES SEGÚN DESTINO, 2000-2005

		MCCA	Estados Unidos a/	Unión Europea	China	Provincia china de Hong Kong	Otros	Total a/
Millones de dólares								
Exportaciones	2000	2 617	9 640	1 943	17	19	1 924	19 168
	2005	3 912	12 290	1 916	304	489	1 428	21 871
Porcentajes								
	2000	16,2	59,6	12,0	0,1	0,1	11,9	100,0
	2005	17,9	56,2	8,8	1,4	2,2	6,5	100,0
Millones de dólares								
Importaciones	2000	2 739	7 927	1 633	208	78	4 694	18 909
	2005	2 602	9 557	2 529	1 355	135	8 448	26 758
Porcentajes								
	2000	14,5	41,9	8,6	1,1	0,4	24,8	100,0
	2005	9,7	35,7	9,5	5,1	0,5	31,6	100,0

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) y, para el comercio intrasubregional, información oficial de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

a/ Las cifras incluyen el valor de las exportaciones de maquila y de las zonas francas. Como COMTRADE no incluye esas cifras, se han incluido en cada caso con la consiguiente modificación en las cifras de las exportaciones totales y las correspondientes a Estados Unidos.

Los beneficios que incentivaron el rápido crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados y de productos agrícolas no tradicionales no existieron para productos agrícolas, como los granos básicos. Lo anterior, junto con la descapitalización que ha vivido el sector agrícola de la región, aumentó su vulnerabilidad ante alzas bruscas en los precios de los granos básicos.

Contrariamente a lo que sucede con Estados Unidos, el comercio centroamericano con la Unión Europea es débil —sólo 9% del total de las exportaciones se dirigen a Europa—, altamente concentrado —los 20 productos principales de exportación a ese mercado representan 90% del total de esas exportaciones— y se trata sobre todo de comercio de productos primarios: café, banano y fruta fresca.

El café, banano y fruta fresca representaban 80,8% de las exportaciones totales en 1990 y 52,9% en 2006. Si bien su contribución al total de exportaciones a Europa ha disminuido, todavía es muy alta (véase el cuadro 4).

Cuadro 3

ISTMO CENTROAMERICANO: PRINCIPALES RUBROS EXPORTADOS A ESTADOS UNIDOS, 2006

Código	Producto	Dólares	Porcentaje de contribución	Tipología
6110	Suéteres, jerséis, «pullovers», «cardigans», chalecos y artículos similares, incluso con cuello de cisne, de punto	1 959 595 618	13,6	Estrella menguante
6109	T-shirts y camisetas de punto	1 360 413 001	9,4	Estrella naciente
803	Bananas o plátanos, frescos o secos	656 811 846	4,6	Estrella menguante
6203	Trajes o ternos, conjuntos, chaquetas, pantalones, pantalones con peto, calzones y pantalones cortos (excepto los de baño), para hombres o niños	651 177 371	4,5	Estrella menguante
901	Café, incluso tostado o descafeinado; cáscara y cascarrilla de café; sucedáneos del café que contengan café en cualquier proporción	642 539 203	4,5	Estrella menguante
9018	Instrumentos y aparatos de medicina, cirugía, odontología o veterinaria, incluidos los de escintigrafía y demás aparatos electromédicos, así como los aparatos para pruebas visuales	530 873 859	3,7	Estrella naciente
8544	Hilos, cables (incluidos los coaxiales) y demás conductores aislados para electricidad, aunque estén anodizados; cables de fibras ópticas constituidos por fibras enfundadas individualmente, incluso con conductores eléctricos o piezas de conexión	527 201 870	3,7	Estrella naciente
6204	Trajes sastre, conjuntos, chaquetas, vestidos, faldas, faldas pantalón, pantalones, pantalones con peto, calzones y pantalones cortos (excepto los de baño), para mujeres o niñas	438 957 738	3	Retirada
804	Dátiles, higos, piñas (ananás), aguacates, guayabas, mangos y mangostanes, frescos o secos	416 394 971	2,9	Estrella naciente
9801	Exportaciones de artículos importados para reparaciones; importaciones de artículos exportados y retornados; importaciones de animales exportados y retornados	347 689 353	2,4	Estrella menguante
8473	Partes y accesorios (excepto los estuches, fundas y similares) identificables como destinados, exclusiva o principalmente, a las máquinas o aparatos de las partidas 8469 a 8472	334 446 713	2,3	Estrella naciente
6108	Combinaciones, enaguas, bragas, camisones, pijamas, saltos de cama, albornoces, batas y artículos similares, de punto, para mujeres o niñas	323 317 888	2,2	Estrella naciente
6104	Trajes sastre, conjuntos, chaquetas, vestidos, faldas, faldas pantalón, pantalones	292 420 529	2	Estrella menguante
6212	Sostenes, fajas, corsés, tirantes, ligas y artículos similares, y sus partes, incluso de punto	258 687 184	1,8	Oportunidad perdida
2709	Aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos	250 924 504	1,7	Estrella naciente
6107	Calzoncillos, camisones, pijamas, albornoces, batas y artículos similares, de punto, para hombres o niños	240 626 925	1,7	Estrella naciente
6115	Calzas, medias, calcetines y artículos similares, incluso para varices, de punto	239 582 728	1,7	Estrella naciente
8542	Circuitos integrados y microestructuras electrónicas	237 916 134	1,6	Estrella menguante
306	Crustáceos, incluso pelados, vivos, frescos, refrigerados, congelados, secos, salados o en salmuera; crustáceos sin pelar cocidos, incluso refrigerados, congelados, secos, salados; harina, polvo y pellets de crustáceos aptos para la alimentación humana	225 158 066	1,6	Retirada
1701	Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura, en estado sólido	218 891 576	1,5	Estrella menguante

Fuente: MAGIC (2007).

Cuadro 4

ISTMO CENTROAMERICANO: a/ PRINCIPALES RUBROS DE EXPORTACIÓN A
PAÍSES DE EUROPA OCCIDENTAL, 1990-2005

(Miles de dólares)

Código	Producto	1990	Porcentaje de contribución	2005	Porcentaje de contribución	Tipología
0711	Café, incluye tostado o descafeinado	496 553	54,3	572 246	24,8	Retirada
0519	Fruta fresca	141 047	15,4	341 622	14,8	Retirada
0513	Bananos (incluso verdes)	101 636	11,1	318 026	13,8	Oportunidad perdida
7149	Máquinas de oficina	18	0,0	228 142	9,9	Estrella naciente
7249	Equipo de telecomunicaciones	41	0,0	108 459	4,7	Estrella naciente
0313	Crustáceos y moluscos	7 407	0,8	101 034	4,4	Estrella naciente
2927	Flores y follaje	19 176	2,1	74 986	3,3	Estrella naciente
5417	Medicamentos	40	0,0	63 463	2,8	Estrella naciente
0535	Jugos de frutas y de legumbres	1 024	0,1	40 470	1,8	Estrella naciente
2926	Bulbos, tubérculos y rizomas de plantas floríferas	18 099	2,0	39 647	1,7	Estrella menguante
0320	Pescado en conserva	122	0,0	29 716	1,3	Estrella naciente
5122	Alcoholes; fenoles; fenoles-alcoholes	1 256	0,1	28 175	1,2	Estrella naciente
7293	Tubos y válvulas electrónicos de cátodo caliente	12	0,0	21 528	0,9	Estrella naciente
0533	Compotas, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutos	1 871	0,2	21 052	0,9	Estrella naciente
2835	Minerales de zinc y sus concentrados		0,0	20 622	0,9	Estrella naciente
0990	Preparaciones alimenticias	38	0,0	17 991	0,8	Estrella naciente
1210	Tabaco en rama o sin elaborar; desperdicios de tabaco	4 706	0,5	17 691	0,8	Estrella naciente
0311	Pescado fresco, refrigerado o congelado	1 864	0,2	16 082	0,7	Estrella naciente
0545	Otros vegetales frescos	1 744	0,2	13 852	0,6	Estrella naciente
7222	Aparatos para circuitos eléctricos	3 695	0,4	13 701	0,6	Estrella naciente

Fuente: Elaboración propia con base en datos de WITS (2007).

Nota: Año base 2005, último año con datos disponibles.

a/ No se incluyeron los datos de El Salvador debido a la falta de información.

El comercio intracentroamericano se diferencia sustancialmente del comercio con Estados Unidos y con la Unión Europea, pues se concentra en bienes agroindustriales y manufacturas de mayor valor agregado, además de ser más diversificado. Los 20 productos principales de exportación intracentroamericana concentran 47,8% del total del comercio intrarregional, una concentración menor que la existente en las exportaciones a Estados Unidos y a Europa (véase el cuadro 5). De los 20 productos principales más de 50% son productos dinámicos, seis son estrellas nacientes y siete, oportunidades perdidas. Estas características del comercio centroamericano revelan su importancia para el proceso de desarrollo de estos países.

Cuadro 5

ISTMO CENTROAMERICANO: a/ PRINCIPALES RUBROS DE COMERCIO INTRARREGIONAL,
1990-2005

(Millones de dólares)

Código	Producto	1990	Porcentaje de contribución	2005	Porcentaje de contribución	Tipología
0990	Preparaciones alimenticias	42 137,1	5,6	225 456,5	6,5	Oportunidad perdida
5417	Medicamentos	81 632,4	10,8	178 359,5	5,1	Retirada
8930	Artículos de materiales plásticos artificiales	17 707,2	2,3	137 795,6	4,0	Estrella naciente
5992	Insecticidas, fungicidas, desinfectantes	15 995,4	2,1	104 301,5	3,0	Oportunidad perdida
6748	Otros, hierro recubierto o láminas de acero	740,5	0,1	93 711,8	2,7	Estrella naciente
5530	Perfumería y cosméticos, dentífricos	21 113,3	2,8	93 626,0	2,7	Retirada
5812	Productos de polimeración	18 039,6	2,4	92 612,8	2,7	Oportunidad perdida
0484	Productos de panadería	5 946,6	0,8	77 881,5	2,2	Oportunidad perdida
5541	Jabones	11 295,1	1,5	77 652,8	2,2	Oportunidad perdida
1110	Bebidas no alcohólicas	113,1	0,0	70 605,3	2,0	Estrella naciente
6429	Artículos de pulpa de papel, papel	10 957,9	1,4	69 555,4	2,0	Estrella naciente
0111	Carne bovina, fresca, refrigerada	3 484,5	0,5	66 856,0	1,9	Estrella naciente
7231	Cables aislados	3 652,0	0,5	57 172,4	1,6	Oportunidad perdida
0011	Ganado bovino, incluyendo búfalos	141,5	0,0	57 039,0	1,6	Estrella naciente
5333	Pinturas preparadas, esmaltes, lacas	7 531,8	1,0	49 570,7	1,4	Oportunidad perdida
4222	Aceite de palma		0,0	47 884,3	1,4	Estrella menguante
0481	Granos de cereales, cereales de desayuno	12 396,5	1,6	43 202,2	1,2	Retirada
6291	Llantas y cámaras para vehículos	21 756,9	2,9	43 173,1	1,2	Retirada
5542	Agentes de superficie, orgánicos, preparaciones	9 127,0	1,2	41 682,6	1,2	Retirada
6421	Bolsas de papel, cajas de cartón, etc.	14 462,9	1,9	41 338,9	1,2	Retirada

Fuente: Elaboración propia con base en datos de WITS (2007).

Nota: Año base 2005, último año con datos disponibles.

a/ No se incluyeron los datos de El Salvador debido a la falta de información.

1. La competitividad revelada de las exportaciones del Istmo Centroamericano

Los instrumentos analíticos Trade CAN y MAGIC, de la CEPAL, permiten analizar la competitividad revelada de las exportaciones centroamericanas. Se trata de un análisis *ex post*, que muestra y compara los rubros dinámicos con la capacidad del país exportador por aumentar su cuota de mercado.

La participación de la región centroamericana en el comercio mundial se ha incrementado, con una mayor cuota de mercado en las importaciones globales, resultado positivo del proceso de inserción internacional seguido. Ese incremento de la cuota de mercado en las importaciones globales se ha aumentado para las estrellas nacientes, aunque la cuota de mercado de estrellas menguantes y retrocesos se mantiene elevada, la cuota de mercado de las oportunidades perdidas se mantiene a un nivel muy similar.

De los 20 principales productos de exportación de la región al mundo (incluso América Latina y Estados Unidos), nueve son estrellas nacientes y, a la vez, son productos industriales; tres son retrocesos, dos de ellos, productos agrícolas; seis son estrellas menguantes, con tres rubros textiles y tres productos agrícolas (café, frutas, n.e.p., y azúcar), y solamente dos son oportunidades perdidas (medicamentos y un producto textil) (véase el cuadro 6). De los 20 productos principales de exportación de la región al mundo, ocho son productos de confección, y solamente seis, productos agropecuarios o agroindustriales; todos estos, con excepción de uno (frutas, n.e.p.), han perdido participación. Cabe subrayar el fuerte incremento de microcircuitos electrónicos y de instrumentos y aparatos de medicina, en la participación de las exportaciones regionales al mundo, relacionados principalmente con el establecimiento de la empresa INTEL en Costa Rica y de otras empresas multinacionales en el rubro de equipo médico.

Cuadro 6
ISTMO CENTROAMERICANO: PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN
AL MUNDO, 1990-2004 a/
(Porcentajes)

Código CUCI	Producto	Contribución		Tipología
		1990	2004	
7764	Microcircuitos electrónicos	0,032	14,674	Estrella naciente
8462	Ropa interior, de punto o ganchillo, de algodón	1,193	7,978	Estrella naciente
0573	Plátanos (incluso verde)	18,244	7,442	Retroceso
8451	Jerseys/suéteres/conjuntos/chalecos y similares, de punto/ganchillo	0,599	6,392	Estrella menguante
0711	Café sin tostar o tostado, con o sin cafeína	14,026	4,078	Estrella menguante
0579	Frutas, n.e.p.	1,663	3,458	Estrella menguante
8459	Ropa exterior de vestir de otro tipo, de punto o ganchillo	0,723	2,970	Estrella naciente
8423	Pantalones y prendas análogas p/ hombres y niños, de tejidos	2,020	2,870	Estrella menguante
8439	Ropa exterior de otro tipo p/ mujeres, niñas y bebés, de tejidos	1,921	2,773	Estrella naciente
7599	Partes y accesorios destinados al grupo 752 o subgrupo 7512	0,015	1,852	Estrella naciente
8720	Instrumentos y aparatos de medicina, n.e.p.	0,091	1,710	Estrella naciente
9310	Operaciones y merc. especiales no clasificadas según su naturaleza	1,129	1,531	Estrella naciente
7932	Buques y embarcaciones civiles	8,451	1,487	Retroceso
5417	Medicamentos (incluso medicamentos veterinarios)	1,342	1,416	Oportunidad perdida
0360	Crustáceos y moluscos pelados o no, frescos, refrigerados o congelados	2,809	1,283	Retroceso
0611	Azúcar sólida, sin refinar	2,407	1,131	Estrella menguante
8465	Fajas, sostenes, tirantes, ligas y prendas análogas	0,996	1,097	Oportunidad perdida
0980	Productos y preparados comestibles, n.e.p.	0,566	0,934	Estrella naciente
8441	Camisas p/ hombres y niños, de tejidos	1,030	0,923	Estrella menguante
7731	Hilos, trenzas, cables	0,141	0,888	Estrella naciente

Fuente: Trade CAN (2006).

a/ Año base 2004.

Hay que tener en cuenta que dado el peso relativo de las exportaciones extrarregionales con respecto a las exportaciones intracentroamericanas, de más de 77,8% en 2006, y debido al peso relativo de las exportaciones al mercado de Estados Unidos en las exportaciones totales, de más de un 50%, la estructura de las exportaciones de la región al mundo está fuertemente influenciada por el comercio extrarregional y por el comercio con Estados Unidos.

Con respecto al comercio con Estados Unidos, la maquila ha logrado una mejora en la competitividad revelada de los principales productos de exportación. En 1990, de los 20 productos principales de exportación a Estados Unidos, ocho eran oportunidades perdidas, o sea, productos con demanda creciente en el mercado, pero en los cuales se perdía participación de mercado. En el año 2006 sólo uno es una oportunidad perdida. Ocho de los 20 productos principales en 2006 son calificados como estrellas menguantes, lo que significa que son productos que no presentan crecimiento en su demanda, pero en los cuales se gana participación de mercado, mientras que en 1990 únicamente eran dos. Las estrellas nacientes —sectores que presentan crecimiento en su demanda y que ganan participación de mercado— son nueve en 1990 y también son nueve en 2006; los retrocesos son uno en 1990 y dos en 2006 (véase el cuadro 7).

Cuadro 7

ISTMO CENTROAMERICANO: MATRIZ DE COMPETITIVIDAD DE LOS PRODUCTOS EXPORTADOS A ESTADOS UNIDOS, 1990-2006 a/

	Importaciones totales de Estados Unidos desde el Istmo Centroamericano (Miles de dólares)		Participación de mercado (Porcentajes)		Porcentaje de contribución	
	1990	2006	1990	2006	1990	2006
	Estrella naciente	382 524	7 755 388	0,077	0,418	13,77
Estrella menguante	734 841	3 229 514	0,148	0,174	26,45	22,39
Oportunidad perdida	132 593	435 638	0,027	0,023	4,77	3,02
Retirada	1 528 065	3 001 583	0,309	0,162	55,01	20,81
No definido	0	0	0,000	0,000	0,00	0,00
Total	2 778 023	14 422 123	0,561	0,777	100,00	100,00

Fuente: MAGIC (2007).

a/ Año base 2006.

Al considerar la totalidad de los productos exportados a Estados Unidos y la tipología mencionada, el porcentaje de contribución al total de las exportaciones del Istmo Centroamericano de las estrellas nacientes se incrementó, de 13,7% a 53,7%; las estrellas menguantes disminuyeron su contribución, de 26,4% a 22,3%, al igual que las oportunidades perdidas y los retrocesos o retiradas, cuyo porcentaje de contribución se redujo de 4,7% a 3,02% y de 55% a 20,8%, respectivamente. El hecho de que la contribución de las estrellas nacientes dentro de los 20 productos principales de exportación sea relativamente baja en relación con la participación de estrellas nacientes en la totalidad de los productos exportados a Estados Unidos,

denota que existe un gran potencial para el incremento de las exportaciones, más aún con la entrada en vigencia del DR-CAFTA, acompañado de una creciente diversificación de las exportaciones a ese mercado, lo que contribuiría a reducir la alta concentración en productos textiles que se ha dado en los últimos años.

El comercio subregional con Europa, como ya se indicó, está muy concentrado en pocos rubros agropecuarios. No obstante, la mayoría de los 20 productos principales de exportación a Europa son catalogados como estrellas nacientes —excepto el café y la fruta fresca—, pero con un porcentaje de participación muy reducido. Es claro entonces que existen oportunidades para incrementar las exportaciones de esos productos dinámicos en el futuro, a lo que contribuiría la negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (véase de nuevo el cuadro 4).

Por último, el comercio intracentroamericano ha presentado un gran dinamismo en los últimos años. Las exportaciones intrarregionales aumentaron en promedio 9,1% entre 1995 y 2006, y su participación relativa en el total de las exportaciones pasó de 19% en 1995 a 22% en 2006. El hecho de que el comercio intrarregional se concentre en productos con demanda creciente y que esos productos sean diferentes de los que se exportan mayoritariamente a otros mercados, indica que son productos competitivos, pero que no se exportan a los mercados extrarregionales. De ahí que esos productos podrían exportarse a los mercados de Estados Unidos, Europa y a los países asiáticos.

Como se observa en el cuadro 5, la mayoría del comercio intrarregional son productos dinámicos —estrellas nacientes—, lo que demuestra la importancia del comercio subregional para el futuro crecimiento exportador.

2. La maquila en las exportaciones de la subregión

Las exportaciones de maquila²⁴ dan cuenta de una parte significativa del total de las exportaciones del Istmo Centroamericano (56,2% del total de exportaciones de bienes en 2006), y entre éstas, la participación de los productos textiles y de confección son muy relevantes (38,5% del total de exportaciones de la maquila en ese mismo año) (véase CEPAL, 2007c). Más recientemente se han instalado nuevas empresas maquiladoras de productos industriales distintos a la confección: electrónica, componentes mecánicos, instrumentos médicos, entre otros. Destacan en este aspecto Costa Rica y Nicaragua, países en los que en 2006, 48% y 12%

²⁴ No existe un concepto único ni un entendimiento común de la actividad de maquila. En un inicio se le asoció con actividades intensivas en mano de obra, principalmente en el sector textil-confección. Actualmente, algunos autores usan el término maquila de manera general para referirse a las actividades de exportación dentro de los regímenes de zonas francas y perfeccionamiento activo, aunque en ellas se encuentren actividades productivas distintas de la maquila, mientras que otros autores identifican la maquila exclusivamente con el ensamble de prendas de vestir. Algunos países registran estadísticamente las exportaciones de la maquila —que en su mayoría son las exportaciones desde zonas francas— al margen de las otras exportaciones, aunque puedan ser de la misma naturaleza que la maquila, y otros países asientan solamente el valor agregado de la maquila como exportación, sin considerar el valor FOB de ésta. En todo caso, a lo que se refiere el término maquila en el presente documento es a las exportaciones que se hacen desde las zonas francas, entendidas como las exportaciones que se realizan bajo regímenes especiales de exportación (Padilla, Cordero, Hernández y Romero, 2008).

de las exportaciones de la maquila, respectivamente, las constituyeron productos de electrónica (CEPAL, 2007c).

Al dividir las exportaciones totales de la subregión, sin considerar a Panamá, en exportaciones extrarregionales,²⁵ intrarregionales y de maquila, se observa que las exportaciones de maquila son las que han crecido mayormente entre 1995 y 2006 (14,4% en promedio anual), más de 41,7% de las exportaciones totales de la subregión (véase el cuadro 8). Esas exportaciones están relacionadas con diversos programas de atracción de inversiones extranjeras directas que todos los países de la región han desarrollado al amparo de la promulgación de incentivos a las exportaciones extrarregionales y del aprovechamiento de la ICC y de la CBTPA para incrementar las exportaciones a Estados Unidos.

Según Hernández, Romero y Cordero (2006), en 1990 Nicaragua sólo exportaba 0,25% de sus exportaciones textiles y de confección al mercado de Estados Unidos, proporción que se elevó a 63% en 2003. Situación similar se dio en Guatemala, Honduras y El Salvador, cuya participación de las exportaciones textiles y de confección en las totales a Estados Unidos era de 26%, 24% y 29%, respectivamente, en 1990, y llegó a ser de 60%, 78% y 87% en 2003, respectivamente. En el caso de Costa Rica, el sector de la confección ha perdido mucho terreno en el conjunto de sus exportaciones a Estados Unidos, que pasaron de representar 39% de las exportaciones totales en 1990 a 18% en 2003, como respuesta a una mayor diversificación de las exportaciones, pero también a una menor competitividad en este rubro y a una mayor concentración en productos textiles y de confección de mayor valor agregado.

Cuadro 8

CENTROAMÉRICA: EXPORTACIONES DE BIENES FOB: EXTRARREGIONALES, INTRARREGIONALES Y DE MAQUILA, 1995-2006

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 a/
	Millones de dólares							
Total	9 209,25	14 702,04	13 515,86	13 920,65	15 383,79	16 692,08	18 439,04	20 717,51
Extrarregional a/	7 460,78	11 957,58	10 453,61	10 927,83	12 175,77	13 038,95	14 405,63	16 122,28
Intrarregional	1 748,47	2 744,46	3 062,25	2 992,82	3 208,02	3 654,58	4 052,50	4 567,85
Maquila	1 960,80	6 144,08	5 617,35	6 047,75	7 079,85	7 392,96	7 951,83	8 648,97
	Participación en el total de exportaciones fob (porcentajes)							
Extrarregional	81,0	81,3	77,3	78,5	79,1	78,1	78,1	77,8
Intrarregional	19,0	18,7	22,7	21,5	20,9	21,9	22,0	22,0
Maquila	21,3	41,8	41,6	43,4	46,0	44,3	43,1	41,7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL, *Estudios Económicos 2006*.

a/ Incluye exportaciones de maquila.

Una de las principales debilidades del modelo exportador basado en la maquila se encuentra en los pocos encadenamientos productivos y por lo tanto en su débil relación con el crecimiento del PIB.

²⁵ Incluyen las de maquila.

En comparación con otros países, la capacidad de los países del Istmo Centroamericano para lograr un mayor crecimiento apoyado en las exportaciones es menor. En la década de los noventa, las tasas de crecimiento de las exportaciones de los países centroamericanos son similares e incluso mayores que las de algunos países asiáticos y Chile; sin embargo, las tasas de crecimiento del PIB de la subregión son menores que las de esos países en el mismo período.

La menor capacidad de los países de la subregión para lograr un mayor crecimiento apoyado en las exportaciones se observa en el comportamiento de las elasticidades de exportación. En los países del Istmo Centroamericano, por cada punto porcentual de incremento en las exportaciones de bienes y servicios, el PIB ascendió entre 0,4% y 0,6% en los períodos 1990-1995 y 1995-2000 respectivamente.²⁶ Esta elasticidad se mantuvo en el período 2000-2005 y en adelante hasta 2007 fue de 0,5% (véase el cuadro 9). Ello significa que el logro de un ritmo de crecimiento del PIB similar al experimentado por India en 2007 (8,5%) necesitaría un crecimiento de las exportaciones por encima de 17%.

El PIB por habitante en los países del Istmo Centroamericano creció en promedio 1,3% entre 2000 y 2005 y 4,5% entre 2005 y 2007, período de mayor auge exportador. Entre 1990 y 2007, Costa Rica y Panamá tuvieron el mayor incremento anual promedio del PIB per cápita (2,7% y 3,4% respectivamente). En ese mismo período en El Salvador y Guatemala fue de 1,9% y 1,5% respectivamente, mientras que Honduras y Nicaragua tuvieron el menor crecimiento en el marco de los países del Istmo (1% y 1,1% para el mismo período).

Al analizar los factores que explican la débil expansión relativa de las economías de la subregión y, en consecuencia, las relativamente bajas tasas de crecimiento del PIB por habitante, resalta que el incremento de la demanda externa no fue acompañado de un fuerte aumento de la demanda interna, en sus dos componentes fundamentales: formación de capital fijo y consumo. En efecto, la evolución de la demanda interna en los países de la subregión ha sido débil y volátil, situación que contrasta con los países asiáticos y Chile (CEPAL, 2006). Un análisis más detallado muestra que el crecimiento lento de la demanda interna se dio conjuntamente con un alza importante en las importaciones de bienes intermedios y de consumo, lo que también generó consecuencias importantes sobre el crecimiento del aparato productivo, mientras que en los países asiáticos, la producción local satisfizo la demanda interna y su expansión. Lo anterior sugiere una debilidad estructural del modelo de crecimiento basado en la exportación de maquila (CEPAL, 2006).

²⁶ La reducción de las elasticidades en los primeros años de la década actual se debe a la recesión mundial.

Cuadro 9

ISTMO CENTROAMERICANO: CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS, DEL PIB Y DEL PIB PER CÁPITA, 1990-2007

(Tasas de crecimiento promedio anual)

	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2005	2005- 2007	1990- 2007
Exportaciones de bienes y servicios					
Istmo Centroamericano	13,2	7,4	6,1	13,0	9,4
Centroamérica	14,5	11,1	5,9	12,2	10,7
Costa Rica	17,8	11,8	4,6	13,5	11,5
El Salvador	16,0	12,4	4,5	9,2	10,7
Guatemala	12,3	11,1	6,9	13,8	10,5
Honduras	10,9	7,5	7,0	8,2	8,4
Nicaragua	11,0	10,8	12,2	14,4	11,7
Panamá	11,4	0,6	6,7	14,8	7,1
Producto Interno Bruto (a precios constantes del 2000)					
Istmo Centroamericano	4,9	4,1	3,4	6,6	4,4
Centroamérica	4,8	4,0	3,2	5,8	4,2
Costa Rica	5,5	4,9	4,1	7,8	5,2
El Salvador	6,2	3,1	2,3	4,4	3,9
Guatemala	4,3	4,0	3,1	5,3	3,9
Honduras	3,5	3,0	3,6	6,2	3,7
Nicaragua	1,8	5,0	3,2	3,6	3,3
Panamá	5,5	4,6	4,3	9,9	5,4
Elasticidades crecimiento exportaciones					
Istmo Centroamericano	0,4	0,6	0,6	0,5	0,5
Centroamérica	0,3	0,4	0,5	0,5	0,4
Costa Rica	0,3	0,4	0,9	0,6	0,4
El Salvador	0,4	0,2	0,5	0,5	0,4
Guatemala	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Honduras	0,3	0,4	0,5	0,8	0,4
Nicaragua	0,2	0,5	0,3	0,3	0,3
Panamá	0,5	8,0	0,6	0,7	0,8
PIB per cápita (precios constantes de 2000)					
Istmo Centroamericano	2,3	1,6	1,3	4,5	2,1
Centroamérica	2,2	1,4	1,1	3,8	1,8
Costa Rica	2,4	2,4	2,1	6,0	2,7
El Salvador	4,0	1,0	0,4	2,7	1,9
Guatemala	1,9	1,6	0,6	2,7	1,5
Honduras	0,9	0,0	1,0	4,0	1,0
Nicaragua	-1,2	2,1	1,8	2,2	1,1
Panamá	3,4	2,6	2,4	8,1	3,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (2007a).

3. Inversión para el crecimiento: IED, inversión bruta de capital fijo y finanzas públicas

Los países del Istmo Centroamericano han experimentado bajas tasas de inversión. La formación bruta de capital fijo creció en promedio 11,4% entre 1990 y 1995 y 5% entre 1995 y 2000. Entre 2000 y 2005 sólo alcanzó un incremento anual promedio de 1,7%. Entre 2000 y 2002 se experimentó un período de decrecimiento y se recuperó para alcanzar una tasa anual promedio de 7,9% entre 2003 y 2007 (véase el gráfico 1). El reciente aumento de la inversión en los países del Istmo Centroamericano tiene su origen en la expansión al crédito privado. Costa Rica y Panamá son los países con un crecimiento más acentuado de esta variable debido al incremento de la construcción en ambos países y a las obras de ampliación del canal en Panamá. (CEPAL, 2007a)

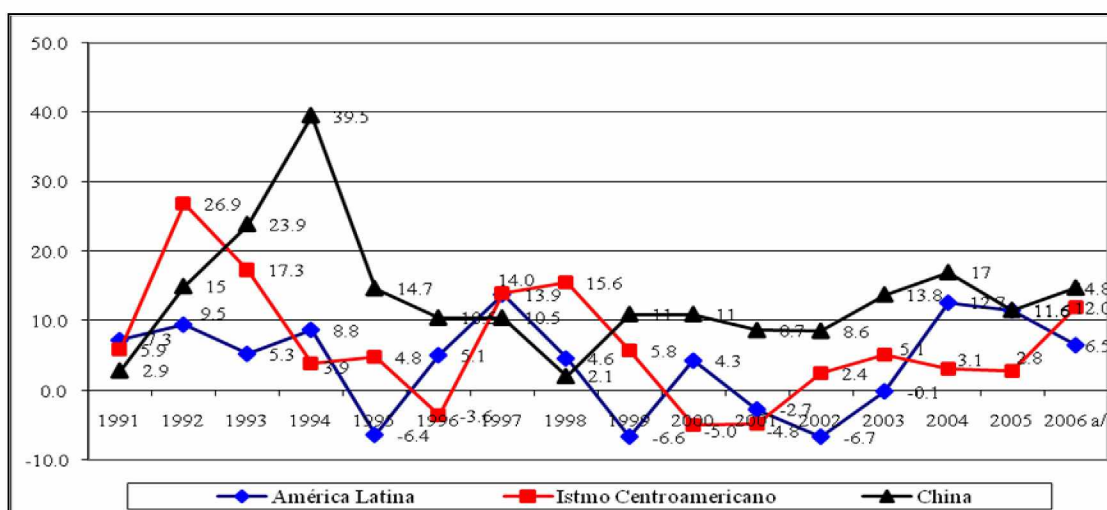
Sin embargo, de acuerdo con la UNCTAD (2003), los países más pobres requieren de tasas de inversión estables del orden de 20% del PIB, y para los países en desarrollo de renta media la proporción requerida es de 25% con respecto al PIB, tanto para poder crecer a ritmos suficientes, como para reducir la brecha que los separa de los países desarrollados. En el Istmo Centroamericano la formación bruta de capital fijo representó 15% del PIB en el bienio 2006-2007, porcentaje por debajo del promedio regional latinoamericano de 21% (CEPAL, 2007a) y de los porcentajes mencionados por la UNCTAD.

Un incremento de la inversión bruta en capital fijo, conjuntamente con uno de la IED en los próximos años, contribuiría a aumentar la producción de la subregión, al generar mayores capacidades de exportación y de encadenamientos productivos entre las exportaciones y la producción interna de la subregión.

Gráfico 1

ISTMO CENTROAMERICANO, AMÉRICA LATINA Y CHINA: CRECIMIENTO ANUAL DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO, 1991-2006

(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL, Estudios económicos y consulta a CEPALSTAT en línea.

Mediante una estrategia activa de atracción de IED se ha intentado subsanar las debilidades de inversión bruta de capital. Dicha estrategia viene de la mano de firmas exportadoras, por lo que forma parte de la estrategia de exportaciones. La IED se ha dirigido en los últimos 20 años principalmente hacia actividades de ensamblaje de la industria de la confección, debido a la inexistencia de cuotas de exportación de esos productos para las exportaciones de los países de la región, y en concordancia con la oferta de mano de obra no calificada y de bajo costo relativo que ofrecen los países involucrados. Con los esquemas de incentivos preferenciales, de exoneraciones fiscales, que se promulgaron para las exportaciones extrarregionales, la IED se ubicó bajo el régimen especial de zona franca o similar, que son regímenes en los que las empresas operan con exoneración del impuesto sobre la renta.²⁷

Costa Rica, El Salvador y Panamá fueron los países de la región con mayor IED neta recibida en 2007 (véase el cuadro 10). Estos países, junto con Honduras y Nicaragua, fueron los mayores receptores de IED en 2006 y 2007, con más de 5% del PIB, respectivamente, mientras que en Guatemala esta proporción es menor al promedio de América Latina y El Caribe (3%) (CEPAL 2007a).

Cuadro 10

ISTMO CENTROAMERICANO: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA NETA, 1998-2007

(Millones de dólares)

País	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Costa Rica	608	614	400	451	625	548	733	904	1 371	1 657
El Salvador	1 103	162	178	289	496	123	430	388	254	1 070
Guatemala	673	155	230	456	111	131	155	227	354	536
Honduras	99	237	282	193	176	247	325	404	489	494
Nicaragua	218	337	267	150	204	201	250	241	282	293
Panamá	1 203	864	624	467	99	771	1 004	962	2 574	1 000

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (2007a).

Para Guatemala no se dispone de información detallada acerca de la IED en actividades destinadas a las exportaciones. Los 354 millones de dólares registrados en 2006 son para los sectores de comunicaciones, comercio e industria química, así como electricidad, turismo y servicios bancarios.

En el caso de El Salvador, los 254 millones de dólares de IED en 2006 representan una caída importante con respecto a años anteriores; sin embargo, debido a la venta de activos bancarios, esta cifra se cuadruplicó para 2007. La mayoría de la IED en 2006 se dirigió al sector de la maquila textil; no obstante, se observa también una diversificación a nuevos sectores, tales

²⁷ Los compromisos en la OMC contemplaban la eliminación de estos subsidios a las exportaciones a partir de 2009. Sin embargo, recientemente se acordó ampliar el plazo para dicha eliminación hasta 2015.

como piezas para automóviles y electrónica, *software*, telecomunicaciones, servicios de *back office* y *call centers*.

Honduras, por su parte, mantiene un ritmo ascendente en atracción de inversiones extranjeras directas netas, con 489 millones de dólares en 2006. En respuesta a la mayor competencia de China, se ha notado el inicio de un proceso de transformación de la industria hacia procesos de producción con un mayor grado de integración vertical, que abarcan desde la producción de hilaza hasta el producto final, así como un aumento vertiginoso en la producción de arneses para automóviles.

Nicaragua tuvo inversión extranjera directa neta en 2006 por 282 millones de dólares (17% más que en 2005) y 293 millones en 2007. Ese resultado está asociado en parte al hecho de que los bajos costos de mano de obra en Nicaragua permiten competir con China, conjuntamente con la vigencia del DR-CAFTA, en el que Nicaragua obtuvo un trato de arancel preferencial (denominado TPC, *Tariff Preference Level*) para insumos provenientes de cualquier parte del mundo por 100 millones de m² equivalentes, con acceso libre al mercado de Estados Unidos para los productos finales durante los primeros cinco años de vigencia del tratado.

En el caso de Costa Rica, este país recibió 1.371 millones de dólares de IED neta en 2006, 51,7% más que en 2005, de los que 78% está concentrado en los sectores industrial, inmobiliario y financiero. En 2007 esta cifra se elevó a 1.657 millones de dólares (20,9% más que el año anterior), especialmente en los sectores inmobiliarios y de turismo (CEPAL, 2007a). A pesar de que en 2006 el país no había tomado aún una decisión acerca del TLC con Estados Unidos, en ese año se registraron importantes inversiones en dispositivos médicos y en electrónica. En Costa Rica, y en menor medida en El Salvador, se ha dado una modificación de la estructura de exportaciones extrarregionales, con el establecimiento de empresas en el área de servicios (*call centers* y servicios de *back office*), así como en el área de productos de la industria electrónica y de implementos médicos, actividades que están más relacionadas con la disponibilidad de recurso humano más calificado, mayor dominio del idioma inglés, un mayor desarrollo institucional y en materia de infraestructura. El crecimiento de las inversiones de servicios empresariales y de empresas electrónicas, así como de dispositivos médicos, es una tendencia importante que presiona a los países para que aumenten y mejoren su oferta de mano de obra calificada, así como de servicios relacionados (electricidad, Internet, etc.) de calidad mundial.

Panamá, por su parte, optó por una estrategia diferente de fomento a los servicios financieros y de desarrollo de un centro de acopio y redistribución de mercancías, al aprovechar su posición estratégica con el canal interoceánico, de gran importancia a nivel regional para el transporte de productos al y desde el resto del mundo. En 2007 los ingresos por concepto de IED se redujeron con respecto a 2006, de 2.574 a 1.825 millones de dólares, respectivamente (menos de la mitad de éstos), año en el que se realizaron ventas de grandes bancos locales e inversiones en los sectores inmobiliario y hotelero (CEPAL, 2007a). La IED se ha dirigido especialmente al sector de construcción y servicios.

La mayoría de la IED proviene de Estados Unidos, situación que está estrechamente ligada con las inversiones en el sector de la maquila textil, y en el caso de Costa Rica, con las inversiones de la transnacional INTEL, así como otras empresas estadounidenses en el sector de

dispositivos médicos y servicios. Resalta además, que la mayoría de las inversiones se dirigen al sector manufacturero y a los servicios turísticos (CEPAL, 2007d).

La inversión extranjera directa es un elemento central para el incremento de las exportaciones por la debilidad de la subregión para generar una oferta exportable a mercados extrarregionales, como ya se mencionó anteriormente. Sin embargo, la IED también se ha convertido en un factor relevante para la estabilidad económica y financiera de la subregión, al contribuir de manera importante al financiamiento del déficit en cuenta corriente, que en parte es generado por un creciente déficit comercial, al soslayar los débiles encadenamientos productivos existentes en la estructura productiva de la subregión. Además, la IED contribuye al desarrollo de los sectores dinámicos, pero que no están encadenados fiscalmente, ya que están exentos del pago de impuestos.

La IED, dado que es un factor exógeno al crecimiento, sólo puede ser complemento de la inversión nacional. La crisis financiera internacional ha provocado un descenso de la IED planeada, lo que realza la importancia de la inversión interna para lograr un crecimiento económico sostenido, que si bien puede apoyarse de la IED, depende especialmente de la capacidad de inversión nacional, y para que esto sea posible es importante tener unas finanzas públicas sanas y solventes.

La política fiscal en el Istmo Centroamericano en los últimos 15 años ha estado en función de la estrategia de desarrollo adoptada por los países, basada en una creciente inserción de sus economías en la economía mundial. Esto redundó en dos grandes tendencias en cuanto a la política fiscal, ambas con efectos agravantes para el resultado fiscal, que se pueden visualizar como unas tijeras abiertas. La primera es la reducción de los ingresos fiscales debido a los procesos de desgravación y el incremento de las exenciones y exoneraciones. La segunda es el aumento de las demandas sobre los recursos públicos de diferente índole que se pueden resumir en tres objetivos: garantizar la estabilidad económica, favorecer el desarrollo de una mayor competitividad sistémica, y enfrentar los costos sociales del modelo de desarrollo actual.

La disminución de aranceles pasó por tres etapas en las últimas dos décadas. Primero se redujeron como parte del ejercicio dentro de la adopción del Arancel Externo Común en Centroamérica en los años ochenta. La segunda etapa fue la liberalización unilateral como requisito para ingresar al GATT/OMC a comienzos de los años noventa. La tercera etapa empezó en el segundo lustro de los noventa con las reformas estructurales y la suscripción de los tratados de libre comercio. En la actualidad esta etapa continúa con la implementación del DR-CAFTA, y continuará en el futuro cuando entre en vigencia el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Otra fuente de erosión de ingresos, o más bien de reducción implícita, ya que se trata de gastos tributarios, son las exenciones (intereses, dividendos, seguros, etc.) y exoneraciones sectoriales (exportaciones no tradicionales, las zonas francas, turismo, minería, etc.). Las estimaciones de gastos tributarios son casi inexistentes, pero la proporcionada por la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala muestra los órdenes de magnitud. Para 2006 el gasto tributario se estimó en el equivalente de 12,5% del PIB y de 118,2% de la recaudación fiscal total. El hecho de que los gastos tributarios podrían sobrepasar la recaudación total del Estado revela la generosidad de las exenciones y exoneraciones. Para atraer a la IED, la mayoría de los países exonera el pago de varios impuestos como aranceles, sobre la renta,

municipales, sobre activos, entre otros, lo que resulta en una “guerra de incentivos” entre los países de la subregión con efectos adversos para los ingresos fiscales. En consecuencia, contradictoriamente, los sectores más dinámicos de las economías centroamericanas contribuyen menos al fisco.

¿En qué medida el éxito de los sectores más dinámicos dependió de una posición fiscal privilegiada en los países del Istmo Centroamericano? En épocas anteriores los sectores más dinámicos —el café, el banano, el azúcar y otros— pagaban impuestos. ¿Una política tributaria más neutral habría resultado en otros sectores como motores de crecimiento en los últimos 15 años? Todavía no se puede saber si los incentivos fiscales fueron el componente crucial para atraer la IED o lo fue el costo de la mano de obra.

La tijera (erosión de ingresos y aumento de las demandas sobre los gastos públicos) obliga a los gobiernos a tratar de compensar la erosión de ingresos con impuestos compensatorios. Las numerosas reformas tributarias aumentaron 1,5% del PIB la recaudación de los impuestos al consumo y la de los impuestos selectivos 0,3% del mismo, en los últimos 15 años. En forma paralela, la recaudación por la imposición directa creció 0,4% del PIB. La carga tributaria, pese a haber aumentado moderadamente, continúa siendo menor que el promedio de los países de la OCDE, pese a que presentan una carga tributaria promedio de 40% y contrasta con el promedio centroamericano de 14,5%. Según algunas estimaciones, la carga tributaria observada es 5 puntos porcentuales del PIB, inferior a la esperada para el nivel de desarrollo de los países del Istmo.

Esto está íntimamente relacionado con el tema de los pactos fiscales que deberían ser duraderos, así como suponer un cambio en la correlación interna de las fuerzas políticas y sociales dentro de un país. Todavía no existen incentivos suficientes para una negociación entre el Estado y la sociedad en torno a objetivos de desarrollo amplios y acordados por todos, que requerirían de mayores recursos tributarios para ser alcanzados. Sin embargo, el rendimiento cada vez menor del modelo de desarrollo basado en maquila podría obligar a los países a buscar otros sectores que sirvieran de motores de crecimiento y, por lo tanto, repensar el conjunto de los incentivos otorgados a los sectores exentos de pago de impuestos. Esto abriría el camino a una mayor carga tributaria, mejor distribuida y con menos efectos regresivos, que diera la posibilidad de elevar el gasto social y las inversiones públicas en infraestructura. Asimismo, facilitaría el diseño e implementación de políticas fiscales anticíclicas que permitieran suavizar los efectos de las crisis como la actual.

Además, desde el objetivo de la unión aduanera centroamericana, la reforma tributaria también es relevante para lograr la armonización en la subregión. Para eliminar las barreras aduaneras es necesario armonizar los niveles de tasas y reglas del impuesto al valor agregado y de los impuestos selectivos al consumo. Con respecto al impuesto sobre la renta, la armonización tributaria tiene como propósito evitar pérdidas de ingresos tributarios en aquellos países que tengan las tasas más elevadas. De esta manera se evitaría la “guerra de incentivos” que merma los ingresos fiscales de los países en cuestión.

4. El empleo en el Istmo Centroamericano

Como se mencionó anteriormente, pese a los incrementos de las exportaciones y de la IED, éstos no han sido satisfactorios (4,6% en 2005 y 6,2% en 2006), en comparación con otras regiones del mundo. En 2005 y 2006, China creció a una tasa de 10,4% y 11,1%, respectivamente, e India 8,8% y 9,4%, mientras que otros países de Asia Sudoriental, en esos mismos años, lo hicieron a ritmos de 7,5% y 8,1% (CEPAL, 2007a). Pero además, ese crecimiento no ha sido suficiente para superar los rezagos económicos y sociales del Istmo Centroamericano.

El perfil de la fuerza de trabajo en los países de la subregión muestra que se caracteriza por ser joven, poco calificada, altamente informal, con una incorporación limitada de las mujeres y mayoritariamente rural. El 42% de la fuerza de trabajo se concentra en zonas rurales (véase el cuadro 11).

Cuadro 11

ISTMO CENTROAMERICANO Y REPÚBLICA DOMINICANA: PERFIL DE LA FUERZA DE TRABAJO POR PAÍS, 2003

(Cifras relativas de la fuerza de trabajo de 12 años o más)

Indicadores	Costa Rica (julio)	El Salvador (enero- diciembre)	Guatemala (enero-abril)	Honduras (marzo)	Nicaragua (noviembre)	Panamá (agosto)	República Dominicana (octubre)	Total subregional
Total país	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Grupos de edad								
De 12 a 14 años	0,8	2,2	7,0	3,3	3,4	0,8	0,8	3,2
De 15 a 19 años	8,8	8,8	14,3	13,5	11,7	6,9	7,7	10,8
De 20 a 24 años	15,1	15,2	17,3	16,2	16,4	13,3	14,9	15,8
De 25 a 29 años	12,8	14,3	13,5	12,7	12,7	13,4	14,1	13,5
De 30 a 49 años	46,8	41,6	33,2	36,6	39,7	47,2	45,4	40,2
De 50 a 59 años	10,7	10,3	8,5	10,1	9,6	11,9	10,6	9,9
De 60 y más años	5,0	7,6	6,2	7,6	6,5	6,6	6,5	6,6
Nivel educativo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin educación	3,0	15,1	23,5	16,1	17,3	4,6	8,0	14,4
Primaria incompleta	12,1	25,4	31,4	29,2	24,6	9,6	33,7	26,7
Primaria completa	29,8	12,0	17,8	28,5	15,5	20,1	10,9	17,9
Media incompleta	19,8	19,8	14,9	11,4	19,1	24,0	15,6	16,8
Media completa	16,2	17,5	7,0	9,2	12,8	19,9	13,5	12,4
Superior	19,0	10,2	5,3	5,5	11,8	21,7	18,4	11,8
Relación con el Jefe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Jefe del hogar	47,1	45,9	40,4	45,0	38,4	45,5	48,6	44,1
No jefe	52,9	54,1	59,6	55,0	61,6	54,5	51,4	55,9
Sexo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hombres	64,6	59,6	62,3	65,4	61,3	64,4	62,1	62,5
Mujeres	35,4	40,4	37,7	34,6	38,7	35,6	37,9	37,5
Zona de residencia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbana	62,1	63,2	40,2	51,7	59,9	66,0	74,3	57,7
Rural	37,9	36,8	59,8	48,3	40,1	34,0	25,7	42,3

Fuente: Trejos (2005).

La reducida calificación de la fuerza de trabajo (CEPAL, 2007b) es un factor que explica en buena medida el desarrollo del modelo maquilador de exportaciones, pero que pone en riesgo los esfuerzos por encadenar hacia arriba en la cadena de producción internacional. El crecimiento del sector exportador de servicios demanda una mano de obra con calificaciones especiales —bilingüismo, dominio de la informática, contabilidad entre otros—, por lo que se ha visto frenado dada la calificación de la mano de obra regional. La IED también se puede ver afectada, ya que 41% de los trabajadores no tienen educación primaria completa y 59% tiene ese nivel como su máxima educación. Sólo 12% de la fuerza de trabajo tienen alguna educación postsecundaria. En esta área, como en otras de la subregión, existen grandes diferencias entre los países: 22% de la fuerza laboral en Panamá tiene estudios postsecundarios, 19% en Costa Rica, 11% en Nicaragua, 10% en El Salvador y 5% en Guatemala y Honduras (véase de nuevo el cuadro 11).

El autoempleo es una de las principales fuentes de trabajo en el Istmo Centroamericano (42,2%) y, en consecuencia, la empresa privada tiene una participación muy limitada en la generación de empleo de calidad. En 2003, sólo 53% de los ocupados de la subregión estaba incorporado al mercado de trabajo bajo una relación salarial, en el que el porcentaje más alto lo tiene Costa Rica (69%), Panamá (61%) y El Salvador (59%), mientras que en Guatemala, Nicaragua y Honduras es menor a 50%. La débil formalización de las relaciones laborales es un indicador de la debilidad del sector privado para crecer y aprovechar el aumento de las exportaciones. Esta debilidad se extiende a la capacidad empresarial para crear vínculos con empresas transnacionales exportadoras.

Para obtener el mayor provecho posible de las exportaciones y del potencial crecimiento que ofrecen a la economía, es importante que la calificación de la mano de obra mejore, y a su vez que las empresas locales sean capaces de vincularse entre sí y con las transnacionales en la cadena del valor de los productos de exportación. Ambos objetivos requieren del apoyo público para ser exitosas.

5. El sector agrícola del Istmo Centroamericano

La reciente crisis de los precios alimentarios mostró la necesidad de integrar más estrechamente la política agrícola y alimentaria de la subregión con la política de comercio internacional. El agro del Istmo Centroamericano es capaz de aprovechar los altos precios internacionales siempre que el sector se capitalice, ya que los costos de producción se han elevado y la competitividad del sector es precaria. Los costos de los fertilizantes, transporte y energía han subido considerablemente y son débiles la competitividad y productividad del sector.

“La capacidad de respuesta del sector agropecuario constituye uno de los principales motores de la economía regional, incluyendo la agroindustria, dado que representa 21% del PIB, 36% de las exportaciones de bienes y gran parte del empleo.” (CEPAL, 2008b) Sin embargo, en los últimos 15 años el agro de la subregión tuvo un crecimiento modesto de 3% anual, generado principalmente por las exportaciones no tradicionales y las de los productos pecuarios y, además, tuvo bajos rendimientos promedio, sobre todo en granos básicos y una gran heterogeneidad productiva, como resultado del rezago de la descapitalización.

La descapitalización del sector agropecuario crea mayor vulnerabilidad a la ya existente ante los *shocks* externos en una región pequeña y abierta como la centroamericana. Es necesario revertir las tendencias que merman la capacidad productiva agropecuaria y rural centroamericana (CEPAL, 2008b).

- a) La proporción del crédito agropecuario respecto del total bajó de 11% a 6%, y dificultó la producción, la innovación y la comercialización.
- b) El coeficiente de gasto agropecuario en relación con el total se contrajo 1,5%.
- c) Los precios internacionales hasta inicios del decenio del año 2000 tendieron a la baja, fueron volátiles y provocaron el descuido de las áreas sembradas y de la infraestructura. La inversión e incorporación tecnológica fueron mínimas en varias cadenas productivas.
- d) Los costos de los insumos importados —agroquímicos— tendieron a elevarse, particularmente con las depreciaciones cambiarias. Con ello menguaron las prácticas fito y zoonitarias, la fertilización y el uso de mejores semillas. La innovación tecnológica avanzó poco; la mayor parte de los agricultores pequeños no pueden utilizar fertilizantes, por lo que se constató la pérdida y erosión de suelos por inundaciones y malas prácticas de cultivos, así como la destrucción de bosques por incendios.
- e) Por último, en varios países la emigración del capital humano, en muchos casos los más calificados, se refleja negativamente en las actividades agropecuarias.

Con lo anterior se explica en gran medida que el crecimiento de los rendimientos en granos básicos y en algunos productos de exportación haya sido mínimo entre 1995 y 2006 y se haya elevado la dependencia de importaciones de arroz y maíz, mayormente amarillo, hasta representar 50% del consumo aparente. Las negociaciones comerciales y los instrumentos de administración de los acuerdos existentes deben tomar en cuenta esta situación, así como la importancia de fortalecer la capacidad agrícola de la subregión.

III. EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

El nuevo entorno comercial internacional en el que se desenvuelve el Istmo Centroamericano requiere de nuevos énfasis y ajustes en las políticas económicas de los países de la subregión. Se han identificado cuatro temas que son especialmente relevantes para la política comercial centroamericana: la creciente participación de China e India en el comercio de bienes y servicios; el DR-CAFTA y su vinculación con el proceso de integración centroamericana; la integración de Panamá al Mercado Común Centroamericano, y el ascenso del comercio internacional de servicios.

1. China e India: su creciente presencia internacional

En los últimos años se ha conformado un nuevo entorno económico y comercial internacional, a partir de la creciente participación de China, y en menor medida de India, en la generación del PIB mundial. Esos dos países contribuyeron en más de una tercera parte al crecimiento del PIB mundial, lo que representó, en términos de paridad del poder adquisitivo, una mayor contribución que la de Estados Unidos, Europa y Japón juntos²⁸ (véase más adelante el cuadro 15) sólo superada por Estados Unidos. China se ha convertido en la segunda economía mundial si se mide el PIB según la paridad del poder adquisitivo, mientras que es la cuarta economía del mundo, después de Estados Unidos, Japón y Alemania, arriba de Gran Bretaña y Francia, si se mide el PIB a precios corrientes. India, por su parte, se ha convertido en la octava economía del mundo (CEPAL, 2006b, CEPAL, 2007f).

a) China

China ha mostrado tasas de crecimiento cercanas a 10% en los últimos 28 años, apoyadas en la inversión interna y en un vigoroso crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios. En 2005 las exportaciones de bienes subieron 28%, y alcanzaron la suma de 762.000 millones de dólares, lo que representa 7,3% de las exportaciones mundiales y 1,5 veces las exportaciones de América Latina y el Caribe. Es importante destacar el hecho de que China se especializa cada vez más en los sectores de alta tecnología y valor agregado, dejando gradualmente las áreas que ofrecen ventajas comparativas tradicionales, como las manufacturas de baja tecnología —entre ellas, los textiles y la confección—, a pesar de mantener alto el monto de esas exportaciones (CEPAL, 2006b). Las importaciones aumentaron 18% en ese año, 660.000 millones de dólares, 6,1% de las importaciones mundiales. En cuanto a las exportaciones e importaciones de servicios,

²⁸ En dólares corrientes, Estados Unidos y la Unión Europea siguen siendo los mayores participantes en el PIB mundial.

China se ha convertido en el octavo exportador mundial, con 81.200 millones de dólares, y en el séptimo importador mundial, con 85.300 millones de dólares.²⁹

Cuadro 12

CRECIMIENTO DEL PIB MUNDIAL: CONTRIBUCIÓN POR PAÍSES Y/O REGIONES, 2001-2007

(Porcentaje del total mundial)

País/región	Contribuciones al crecimiento							Participación en el PIB mundial 2005	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006 a/	2007 b/	Dólares corrientes	Paridad de poder adquisitivo
Estados Unidos	13,4	14,5	16,0	17,7	17,2	15,9	16,7	28,1	20,1
Unión Europea	19,9	13,8	11,8	13,6	12,0	12,5	13,1	30,3	20,3
Japón	3,7	2,1	3,7	4,4	4,1	3,8	3,2	10,3	6,4
América Latina y el Caribe	7,0	4,5	2,5	5,0	7,8	7,0	6,5	5,5	7,4
Asia en desarrollo	39,9	44,7	43,6	37,2	41,7	42,3	42,5	8,9	27,1
China	27,1	30,0	27,7	23,7	27,2	28,1	27,8	5,0	15,4
India	6,9	7,4	8,9	7,3	8,2	7,7	7,9	1,7	5,9
Crecimiento anual del PIB c/	1,6	1,9	2,8	4,1	3,6	3,6			
Crecimiento anual del PIB (PPA) d/	2,6	3,1	4,1	5,3	4,8	5,1	4,9		

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional y del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) de las Naciones Unidas.

a/ Las contribuciones fueron calculadas sobre la base del PIB estimado en paridades del poder adquisitivo.

b/ Sobre la base de proyecciones del Fondo Monetario Internacional.

c/ En dólares constantes de 2000.

d/ En dólares de poder adquisitivo.

China es el mayor receptor de IED entre los países en desarrollo y compite por el primer lugar con Estados Unidos. En 2005, China atrajo 72.400 millones de dólares de IED, 19,4% más que en 2004. En 2006 fueron 79.000 millones de dólares, 9% más que en 2005 (CEPAL, 2006b). Si bien la IED sólo representa 3% de las empresas existentes en el país, éstas contribuyen con 28,5% del valor agregado industrial, 57% de las exportaciones totales y 88,5% de las exportaciones de productos con alto contenido tecnológico.

Actualmente, el objetivo de las autoridades chinas es la reorientación de la demanda interna hacia el consumo. Sin embargo, dado que la formación de capital fijo podría alcanzar una participación de 50%, se prevé que la inversión seguirá siendo el motor del crecimiento en los próximos años. Se espera una moderación del aumento de las exportaciones, a alrededor de 15% anual, debido a las restricciones voluntarias a las exportaciones de ciertos rubros, la reducción de subsidios indirectos y el alza de los costos laborales. Las importaciones por su parte mantendrán

²⁹ China también es un protagonista importante en el campo financiero internacional, pues acumula reservas al comprar bonos del Tesoro de Estados Unidos; así ayuda a financiar su déficit en cuenta corriente y suple una demanda con una oferta abundante y barata, sin que se incremente la inflación en ese país, al mantener bajo control la tasa de interés.

su incremento dada la alta demanda de energía, materias primas, productos agrícolas e insumos intermedios para la industria.

En 2006, China inició la aplicación de un nuevo Plan Quinquenal para el Desarrollo Nacional Económico y Social (2006-2010), con el que se pretende corregir problemas relacionados con el rápido proceso de modernización e industrialización del país, tales como la ampliación en la desigualdad del ingreso, la capacidad ociosa en algunos sectores productivos y la contaminación ambiental, factores que podrían cambiar la composición de la demanda agregada y establecer niveles de crecimiento más moderados en el futuro. El cambio que se propone en la forma en que la economía se expande, contempla el mejoramiento de la capacidad nacional de innovación, la promoción del desarrollo de la manufactura avanzada y de los servicios, seguir la tendencia de los últimos años, y considerar prácticas de ahorro energético así como políticas ambientales.³⁰

b) India

India, por su parte, tiene tasas de crecimiento de entre 4% y 8% en promedio entre 1999 y 2004, pero su apertura ha sido más lenta que la china. Las exportaciones de bienes alcanzaron 89.800 millones de dólares en 2005 y sus importaciones, 131.600 millones de dólares.³¹ Contrariamente a China, la composición de las exportaciones indias no ha sufrido mayores cambios en los últimos 15 años. India ha incursionado más lentamente en los mercados de bienes de alta tecnología y ha dirigido su especialización exportadora a los productos industriales tradicionales. A pesar de haber realizado un cambio estructural importante desde 1990, con el que los servicios aumentaron de 34% a 54% su participación en el PIB, el sector agrícola la redujo, de 47% a 20%, y el sector manufacturero la mantuvo entre 20% y 25%. Por lo anterior, India ocupa el décimo lugar en exportaciones e importaciones de servicios, con 67.500 millones de dólares y 67.400 millones, respectivamente, y muestra tasas de crecimiento entre 2003 y 2005 más de dos veces mayores que las de las exportaciones de servicios de China. India representa 65% del mercado global de servicios comerciales en el sector de la información y las telecomunicaciones (TIC) y 46% de la externalización de procesos empresariales (*business process outsourcing, BPO*) y todavía tiene un gran potencial de desarrollo en esos sectores. En tanto la subregión comience a competir también en los servicios de BPO, India podría ser un socio y un competidor cada vez más relevante.

India ha sido más cautelosa en su apertura a la IED y en consecuencia no ha capturado tanta inversión extranjera como China. En 2005, los ingresos por concepto de IED fueron únicamente de 5.135 millones de dólares. Sin embargo, ese monto es 60% mayor que el registrado en el año anterior, y se estimó que para 2006 llegaría a 8.300 millones de dólares, como consecuencia de las políticas para la atracción de IED que se impulsan desde 2000, dentro

³⁰ Según palabras del Presidente Hu Jintao con respecto a la aplicación del nuevo Plan Quinquenal para el Desarrollo Nacional Económico y Social (2006-2010); Osvaldo Rosales, en “Relación bilateral China – México” (CEPAL, 2007b).

³¹ India tiene una apertura comercial más restringida que China, pues mantiene todavía altos niveles de protección sobre todo en el sector agrícola, mientras que la estructura arancelaria china es mucho menor y lineal.

de las que se encuentran las zonas económicas especiales para el fomento de la producción de bienes y servicios destinados a las exportaciones (CEPAL, 2006b). Es de esperar que el desarrollo de las zonas económicas especiales contribuya al incremento de las exportaciones de bienes del país, conjuntamente con el continuo desarrollo de las exportaciones de servicios.

El surgimiento de China e India entraña tanto amenazas como oportunidades para los países de América Latina y el Caribe, y en especial para los países centroamericanos que revisten características distintas a las de los otros países de la región. Mientras que las economías del sur de América Latina han demostrado ser complementarias a la economía china e india, las centroamericanas, mexicana y del Caribe son competidoras, ya que la composición de los productos que exportan a Estados Unidos se asemeja bastante a la de los productos que China vende a dicho mercado.

En ese sentido, el surgimiento de esos países en la economía mundial "... está sirviendo como un llamado al despertar, un discurso motivacional para que la región se organice para innovar, diversificar y actualizar sus exportaciones, lo que cada vez más se percibe como requisito para alcanzar crecimiento y una transformación económica de manera sostenida" (CEPAL, 2007f).

2. El comercio en Asia y la participación de América Latina y el Caribe

Las economías asiáticas experimentan un reordenamiento económico y comercial de gran envergadura, que se ha profundizado con el surgimiento de China en los últimos años. La denominada "fábrica Asia" se gestó a partir de la liberalización arancelaria unilateral en esos países, y ha generado un creciente y vigoroso comercio intrarregional y un desmembramiento de los procesos de manufactura en la región que deslocaliza las etapas de uso más intensivo de mano de obra hacia otras naciones cercanas de Asia oriental (CEPAL, 2007b).

China demanda bienes de capital e insumos intermedios para su producción industrial, que son abastecidos principalmente por la República de Corea y Japón, países con los que mantiene un déficit comercial. Esa producción industrial es exportada luego a los mercados de Estados Unidos y Europa, con los que conserva altos superávits comerciales.

China y los países de la ASEAN³² tienen un acuerdo de libre comercio vigente desde 2002, que se extendió en 2005 para profundizar el grado de integración comercial entre dichos países. Este acuerdo puede erosionar las ventajas comparativas no sólo de los países de América del Sur, sino en general, de los países de América Latina y el Caribe, en productos primarios, en manufacturas tanto las basadas en los recursos naturales como de baja, media y alta tecnología que estos países exportan a China, y profundizan el comercio intraindustrial que se ha desarrollado en la región asiática. Si bien China depende más de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)³³ para el suministro de productos primarios, la

³² Los países miembros de ASEAN son Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, la República Democrática Popular Lao, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Viet Nam.

³³ Los países miembros de esta asociación son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

ASEAN duplica sus exportaciones de manufacturas basadas en recursos naturales hacia China. Además, cerca de 20% de las manufacturas de alta tecnología que importa China proviene de la ASEAN, más de 8% de las exportaciones chinas de alta tecnología y más de 11% de las de manufacturas basadas en recursos naturales se dirigen a la ASEAN (CEPAL, 2006b).

Además, la posible formación de un área de libre comercio entre China, Japón, República de Corea, India y los países de la ASEAN representaría, probablemente, una profundización de ese comercio intraindustrial asiático, que podría limitar las posibilidades de expansión del comercio de los países de América Latina y el Caribe con esa región (CEPAL, 2007f).³⁴

Ante esta situación, los países de América Latina y el Caribe ya buscan formas más efectivas para acercarse al mercado chino y, en general, al asiático, mediante la negociación y firma de diversos acuerdos comerciales. Chile firmó uno con China, otro con India,³⁵ y está en proceso de negociar un acuerdo comercial con la República de Corea, Japón, Tailandia y Malasia, además de otras iniciativas con Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam; Perú concluyó negociaciones con Tailandia y ha empezado a negociar con Singapur, China e India; Panamá firmó un acuerdo con Singapur y otro con la provincia china de Taiwán. El Mercosur e India firmaron un acuerdo marco de comercio que prevé la negociación de un acuerdo de alcance parcial (CEPAL, 2006b). Por su parte, México negocia un TLC con Singapur y creó con China un Grupo de Alto Nivel (GAN) como un mecanismo para abordar la agenda de comercio e inversión y lograr un fortalecimiento de sus relaciones en el largo plazo (CEPAL, 2007f) que podría conducir a acuerdos comerciales más profundos y vinculantes en un futuro cercano. México también negoció el Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica con Japón, que entró en vigencia en 2005. Finalmente, Costa Rica rompió relaciones diplomáticas con la provincia china de Taiwán y las estableció con China, además de haber iniciado contactos para evaluar la posibilidad de un tratado de libre comercio entre ambos países.

Otros países centroamericanos mantienen vínculos diplomáticos y comerciales con la provincia china de Taiwán, e incluso han firmado un TLC: Guatemala, vigente a partir de julio de 2006; Nicaragua, suscrito en junio de 2006, y pendiente de ratificación por parte del Congreso; El Salvador y Honduras, suscrito en mayo de 2007 y pendiente de ratificación (SIECA, 2007a); Panamá, vigente a partir de 2004.

El comercio entre los países de América Latina y el Caribe con China e India ha aumentado de manera considerable en el período 1990-2005. No obstante, mientras América del Sur presenta superávit comerciales con ambos países, México y Centroamérica presentan déficit crecientes (CEPAL, 2006b).

En el caso de América del Sur, Brasil, Argentina, Chile y Perú, principalmente, se han convertido en importantes proveedores de China, y en menor medida de India, al generar superávit comerciales. Los productos que esos países exportan a China e India se concentran en

³⁴ El comercio intrarregional asiático se ha incrementado de *facto* (encabezado por el mercado), pero ahora se impulsa además de *iure* (encabezada por los gobiernos), mediante la proliferación de acuerdos y tratados comerciales y un efecto dominó, que puede convertirse en un bloque comercial regional que dificulte el acceso de los productos de América Latina y El Caribe (CEPAL, 2007f).

³⁵ Este acuerdo fue ratificado por el congreso indio a mediados de septiembre de 2007.

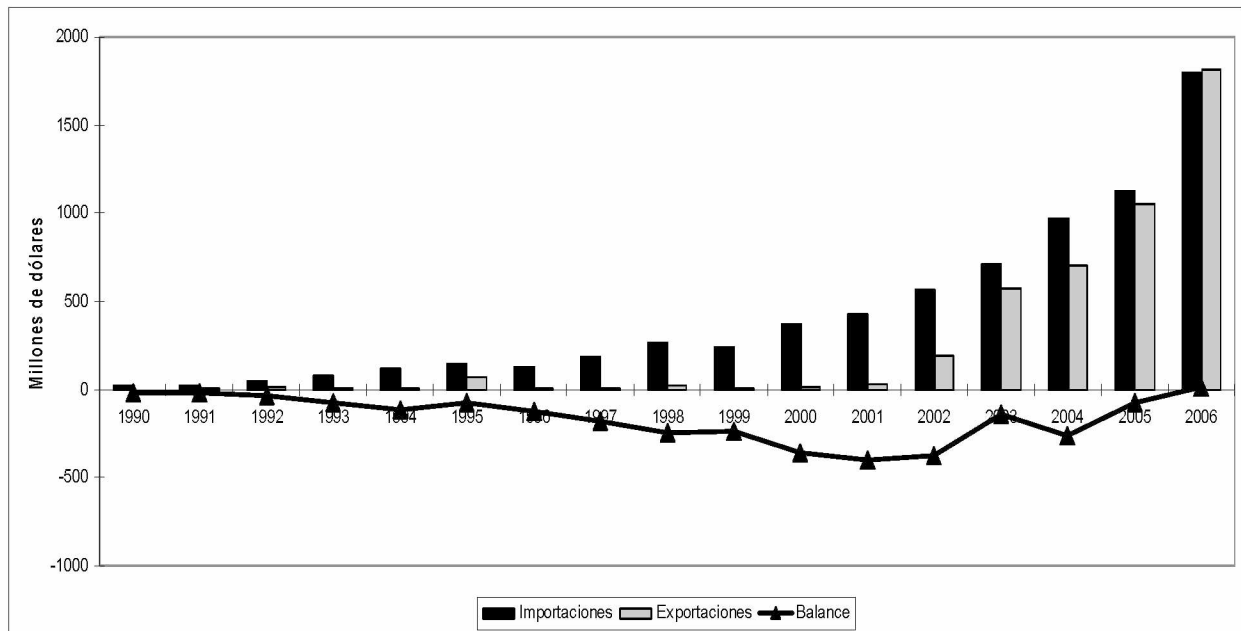
productos primarios y en manufacturas basadas en recursos naturales, tales como soya, harina de pescado, despojos de aves troceados, cobre, hierro, madera y pulpa, uvas y vinos, entre otros. A cambio, esos países muestran déficit en el comercio de manufacturas de tecnología baja, media y alta.

Centroamérica mantiene un balance comercial deficitario con China, situación que ha mejorado en años recientes (véase el gráfico 2). Las exportaciones a China son reducidas y se concentran en desperdicios y desechos de metales (chatarra), con excepción de Costa Rica, que exporta a China microcircuitos electrónicos (INTEL), diodos, transistores y fotocélulas y aparatos para empalme, si bien estos últimos en cantidades relativamente pequeñas³⁶ (véase el cuadro 13). Según cifras para 2005, las exportaciones de los países centroamericanos a China representaron 0,2% de sus exportaciones totales; a India fueron de 17 millones de dólares, dentro de un total de 21.806 millones de dólares de exportaciones totales (menos de 0,01%). Las importaciones de India se concentran en textiles y confección.

Gráfico 2

CENTROAMÉRICA: COMERCIO CON CHINA, 1990-2006

(Millones de dólares)



Fuente: UNCTAD, *Handbook of Statistics*, en línea.

³⁶ Cifras recientes indican que las exportaciones de Costa Rica al continente asiático representan 17,9% de las exportaciones totales.

Cuadro 13

CHINA: 15 PRODUCTOS PRINCIPALES IMPORTADOS DESDE EL MCCA Y PANAMÁ, 2006

(Según clasificación del Sistema Armonizado SA/HS a 4 dígitos)

Código SH4	Denominación	Valor (Millones de dólares)	Participación (Importaciones de China)
Mercado Común Centroamericano			
8542	Circuitos integrados y microestructuras electrónicas.	1 683,63	2
8541	Diodos, transistores y dispositivos semiconductores similares; dispositivos semiconductores fotosensibles, incluidas las células fotovoltaicas, aunque estén ensambladas en módulos o paneles; diodos emisores de luz; cristales piezoeléctricos montados.	31,10	0
2709	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso.	23,64	0
2608	Minerales de cinc y sus concentrados.	15,74	3
1701	Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura, en estado sólido.	10,59	2
7602	Desperdicios y desechos, de aluminio.	6,71	0
8529	Partes identificables como destinadas, exclusiva o principalmente, a los aparatos de las partidas 8525 a 8528.	5,99	0
8533	Resistencias eléctricas (incluidos reostatos y potenciómetros), excepto las de calentamiento.	5,03	0
8536	Aparatos para corte, seccionamiento, protección, derivación, empalme o conexión de circuitos eléctricos [por ejemplo: interruptores, conmutadores, relés, cortacircuitos, supresores de sobretensión transitoria, clavijas y tomas de corriente (enchufes), portalámparas, cajas de empalme], para una tensión inferior o igual a 1000v.	3,46	0
8532	Condensadores eléctricos fijos, variables o ajustables.	2,65	0
4104	Cueros y pieles curtidos o crust, de bovino, incluido el búfalo, o de equino, depilados, incluso divididos pero sin otra preparación.	2,29	0
4407	Madera aserrada o desbastada longitudinalmente, cortada o desenrollada, incluso cepillada, lijada o unida por los extremos, de espesor superior a 6 mm.	2,17	0
3915	Desechos, desperdicios y recortes, de plástico.	2,17	0
8543	Máquinas y aparatos eléctricos con función propia, no expresados ni comprendidos en otra parte de este capítulo.	1,73	0
9401	Asientos (excepto los de la partida 9402), incluso los transformables en cama, y sus partes.	1,71	0
Panamá			
3915	Desechos, desperdicios y recortes, de plástico.	6,95	0
2301	Harina, polvo y pellets, de carne, despojos, pescado o de crustáceos, moluscos.	4,33	0
7602	Desperdicios y desechos de aluminio.	0,65	0
4104	Cueros y pieles curtidos o crust, de bovino, incluido el búfalo, o de equino, depilados, incluso divididos pero sin otra preparación.	0,53	0
4403	Madera en bruto, incluso descortezada, desalburada o escuadrada.	0,36	0
7404	Desperdicios y desechos de cobre.	0,35	0
307	Moluscos, incluso separados de sus valvas, vivos, frescos, refrigerados, congelados, secos, salados o en salmuera; invertebrados acuáticos (excepto los crustáceos y moluscos), vivos, frescos, refrigerados, congelados, secos, salados o en salmuera; harina.	0,21	0
4407	Madera aserrada o desbastada longitudinalmente, cortada o desenrollada, incluso cepillada, lijada o unida por los extremos, de espesor superior a 6 mm.	0,16	0
8544	Hilos, cables, incluidos los coaxiales y demás conductores aislados para electricidad, aunque estén laqueados, anodizados o provistos de piezas de conexión; cables de fibras ópticas constituidos por fibras enfundadas individualmente, incluso con conductor.	0,08	0

/Continúa

Cuadro 13 (Conclusión)

Código SH4	Denominación	Valor (Millones de dólares)	Participación (Importaciones de China)
9018	Instrumentos y aparatos de medicina, cirugía, odontología o veterinaria, incluidos los de centellografía y demás aparatos electromédicos, así como los aparatos para pruebas visuales.	0,07	0
7204	Desperdicios y desechos (chatarra), de fundición, hierro o acero; lingotes de chatarra de hierro o acero.	0,07	0
3204	Materias colorantes orgánicas sintéticas, aunque sean de constitución química definida; preparaciones a que se refiere la nota 3 de este capítulo a base de materias colorantes orgánicas sintéticas; productos orgánicos sintéticos de los tipos utilizados para el avivado fluorescente o como luminóforos, aunque sean de constitución química definida.	0,06	0
901	Café, incluso tostado o descafeinado; cáscara y cascarilla de café; sucedáneos del café que contengan café en cualquier proporción.	0,01	0
8479	Máquinas y aparatos mecánicos con función propia, no expresados ni comprendidos en otra parte de este capítulo.	0,01	0

Fuente: Trade Map (2008).

3. Istmo Centroamericano y el comercio de productos textiles y de confección

Dos elementos son de importancia para evaluar el impacto de las crecientes exportaciones de productos textiles de China e India a Estados Unidos sobre el sector exportador textil centroamericano: a) la expiración del ATV a fines de 2004, con lo que se liberalizó el comercio mundial de productos textiles y éste es ahora regido por las reglas y disciplinas de la OMC, y b) la entrada en vigor del DR-CAFTA, que amplía los beneficios preferenciales a las exportaciones de esos productos de los países de la región hacia Estados Unidos, y que, en cierta medida, compensa la dificultad de acceso a ese mercado por la conclusión del ATV.

a) Expiración del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV)

Con la expiración del ATV a fines de 2004, culminó el proceso acordado por los países en la OMC de eliminar gradualmente las cuotas de exportación e incorporar el comercio de productos textiles a las reglas de la OMC.

Una vez liberalizado el comercio mundial de textiles, la participación de China e India en las importaciones de productos textiles de Estados Unidos se incrementó sustancialmente. Sólo en el primer año de vigencia de la liberalización completa del comercio mundial de productos textiles, la participación de 12 países asiáticos, que era de 41,3% en 2004, se incrementó a 50,2% en 2005 (con cifras a septiembre de cada año). China incrementó su participación de 17,2% en 2004 a 25,1% en 2005 (cifras a septiembre) e India también la aumentó, aunque a un nivel mucho menor que los otros países asiáticos. Los países del Istmo Centroamericano mantienen una tendencia a la baja en su participación en las importaciones de textiles y confección de Estados Unidos a pesar de que crezcan en ambos rubros.

Los países beneficiarios de la ICC y México, que hasta 2004 ocupaban el segundo lugar como principales abastecedores de productos textiles y confección al mercado de Estados Unidos, fueron desplazados por China a un tercer lugar.

Algunos análisis realizados por la CEPAL mediante modelos de equilibrio general muestran que con la expiración del ATV, China e India pueden llegar a controlar 65% de las importaciones de textiles y vestido de Estados Unidos (CEPAL, 2006a). Por lo tanto, las posibilidades de crecimiento de las exportaciones de productos textiles y de confección del Istmo Centroamericano a Estados Unidos podrían estar comprometidas en los próximos años.

b) EL DR-CAFTA y las exportaciones de productos textiles al mercado de Estados Unidos

Con el DR CAFTA, los países centroamericanos y República Dominicana lograron consolidar y ampliar los beneficios de acceso preferencial al mercado de Estados Unidos que ya obtenían con la ICC y con la CBTPA.

En relación con los productos textiles, se acordó su ingreso al mercado de Estados Unidos sin el pago de aranceles, gracias a reglas de origen más laxas. En este sentido, se pactó una lista de abasto escaso que permite incorporar como originarios, insumos de países miembros del TLCAN, beneficiarios de la Ley de Crecimiento y Oportunidad de África (AGOA) y de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA). Del mismo modo, el porcentaje de tela no originaria se fijó en 10% de su peso total, excepto los hilos elásticos, y en 10% del valor de los conjuntos del vestuario. A Costa Rica y Nicaragua se les concedió tratamiento preferencial en la utilización de algunas telas como originarias, durante dos y cinco años, respectivamente, y se consolidó el régimen 809 para toda la subregión, que permite confeccionar prendas con hilo de coser y tela fabricada en Estados Unidos a partir de hilaza de un tercer país, además de pagar aranceles solamente sobre el valor agregado de la producción (CEPAL, 2006a).

Un estudio de simulación realizado por la CEPAL para estimar el efecto del DR-CAFTA en las exportaciones de productos textiles de la subregión revela que, con la puesta en marcha del tratado, las exportaciones de productos textiles de la subregión se incrementarían.³⁷ En un escenario denominado “superior”, al suponer la eliminación total de los aranceles, los países de la subregión elevarían sus exportaciones de productos textiles al mercado de Estados Unidos en 48%. Ese aumento representaría para Estados Unidos un alza de sus importaciones totales en 4,1%, por lo que se daría un efecto de creación de comercio más que de desviación del mismo, ya que las exportaciones de China y México se reducirían en 0,55% y 2,3%, respectivamente. Debido a la concentración de las exportaciones de productos textiles de la subregión en los

³⁷ Se utiliza la herramienta de simulación del modelo de equilibrio parcial WITS/SMART con los datos de 2004. Para una explicación detallada de la metodología aplicada y las razones que justifican su utilización, véase CEPAL, 2006a.

capítulos 61 y 62 del Sistema Armonizado,³⁸ las importaciones de Estados Unidos se incrementarían en 8,1% y en 2,8%, respectivamente.

Debido a que los obstáculos al comercio no sólo se originan por los aranceles sino también por las reglas de origen, la CEPAL realizó otro ejercicio de simulación al suponer que la existencia de las reglas de origen equivale a una reducción arancelaria de únicamente 50%. En este escenario, denominado “inferior”, las exportaciones de productos textiles de la subregión crecen 23%, al incrementar 2% las importaciones de Estados Unidos y reducir las exportaciones de China y México, el país más afectado, de 0,26% y 1,1%, respectivamente.³⁹

El hecho de que México sea un país afectado, a pesar de la vigencia del TLCAN y su cercanía geográfica con Estados Unidos, es una señal de alerta para los países del DR-CAFTA. México se había convertido en el exportador más importante de productos textiles hasta 2002, año en el que China lo superó. De ahí que podría suponerse que el DR-CAFTA impulse las exportaciones a Estados Unidos, pero sin saber por cuánto tiempo.

Al respecto, la expiración del ATV tiene consecuencias importantes para los países de la subregión en cuanto a sus fuentes de ventaja competitiva. Los países centroamericanos habían concentrado la producción y exportación en las etapas de la cadena textil-vestido más intensivas en mano de obra, no necesariamente calificada: acabados y confección. Esto permitió un aumento significativo del empleo, sobre todo femenino, pero con salarios relativamente bajos.

Así, estos países han basado su competitividad en los programas de producción compartida, al importar la tela precortada para su ensamblaje, cosido y reexportación, y apoyarse en bajos salarios para este tipo de actividad intensiva en mano de obra. Esta forma de producción surgió al amparo del sistema de cuotas que regía el comercio mundial de productos textiles, pero con su eliminación es previsible que desaparezca, y dé lugar a una mayor integración de los eslabones de la cadena de valor (insumos, diseño, producción y comercialización). Gracias a esto, es posible que la modalidad de “paquete completo” adquiera relevancia, al ser el factor distancia, las economías de localización y la modalidad “justo a tiempo” determinantes para responder a las demandas del mercado. De ahí que para mantener y ampliar la participación en el mercado se plantea el desafío de avanzar en los procesos de integración vertical de la industria (CEPAL, 2006a).

³⁸ Artículos agrupados en los capítulos 61 y 62 el Sistema Armonizado: prendas y complementos de vestir de punto y prendas y complementos de vestir, excepto los de punto, respectivamente.

³⁹ Las simulaciones no consideran la eliminación de las cuotas por la expiración del ATV. Al considerar este aspecto, las exportaciones de la subregión al mercado de Estados Unidos serían menores. No obstante, realizar simulaciones eliminando cuotas no sería realista, ya que se han impuesto cuotas a pesar de la terminación del ATV, si bien dentro del contexto de un comercio más libre.

4. DR-CAFTA: vinculación con el proceso de integración centroamericana

Los países centroamericanos han avanzado significativamente en materia de profundización de su esquema subregional de integración, tanto en el perfeccionamiento de su zona de libre comercio como en la constitución de una unión aduanera.

No obstante, el proceso de integración centroamericana no contempla algunos temas que sí están incluidos en el DR-CAFTA. Tal es el caso de los acuerdos del DR-CAFTA en materia de la normativa en el comercio de bienes, el de servicios, propiedad intelectual, inversiones, asuntos laborales y ambientales, contratación pública y facilitación del comercio.

Dado que el DR-CAFTA y los acuerdos de integración subregional no son excluyentes, sino que conviven, y al ser el DR-CAFTA un tratado de aplicación multilateral, esos temas se aplicarán también al interior de la subregión de la siguiente forma (Pacheco y Valerio, 2007):

- 1) La mayoría de las obligaciones asumidas son las mismas para los siete países.
- 2) Una pequeña parte de las obligaciones se diferencian en respuesta al tratamiento de cada país del tema en cuestión. Ése es el caso de las listas de liberalización del comercio de bienes y servicios.
- 3) Algunas obligaciones no se aplican a todas las partes y algunas sólo a un país. Ése es el caso del compromiso de Estados Unidos de eliminar las restricciones cuantitativas a las exportaciones de determinados productos textiles.
- 4) En un caso, la obligación es asumida por los países centroamericanos frente a Estados Unidos, pero no entre ellos. Se trata de no aplicar algunas cláusulas sobre verificación de origen entre los países centroamericanos.

En relación con el comercio de bienes, mientras el comercio intracentroamericano ya es libre, con la excepción del café tostado, sin tostar y el azúcar, en el DR-CAFTA existe un programa de desgravación arancelaria que va de cinco a 20 años, y mantiene algunos productos excluidos totalmente del acuerdo,⁴⁰ con característica de productos sensibles, dentro del marco de una negociación bilateral entre cada uno de los países de la subregión y Estados Unidos.

Esa situación hace que en el corto plazo no haya “nada que temer” en cuanto a una presión competitiva significativa sobre la producción de esos productos sensibles, con los efectos respectivos en materia de empleo y sobre la pequeña y mediana empresa productora de esos bienes en la subregión. El efecto neto del DR-CAFTA sobre los sectores sensibles es aún incierto (CEPAL, 2008a); sin embargo, el hecho de que, con las excepciones mencionadas, al final del período de desgravación todos los productos quedarían expuestos al libre comercio, señala la necesidad de emprender procesos de reconversión productiva tendientes al fortalecimiento competitivo de esas actividades productivas, o bien a la reorientación de los recursos productivos hacia nuevas actividades con ventajas comparativas.

⁴⁰ Tal es el caso de la cebolla y la papa en el caso de Costa Rica y de maíz blanco en el caso de los otros países centroamericanos. Ningún producto dominicano fue excluido del tratado.

Además, esta situación impone un reto para la armonización del arancel externo común y, en consecuencia, al avance en la constitución de la unión aduanera, ya que los países tendrán que armonizar los plazos de desgravación, pero a la vez disminuirlos, de manera que se pueda, lo más pronto posible, establecer un arancel externo común. Una situación similar se desprende de la existencia de TLC negociados por los países individualmente, que también contemplan plazos de desgravación distintos. De ahí que para impulsar la unión aduanera los países tendrán que hacer un gran esfuerzo por armonizar sus programas de desgravación arancelaria contenidos en los diversos TLC vigentes con otros países.

No se espera pronto un aumento de las exportaciones de los países de la subregión a Estados Unidos, ya que antes de la aprobación del DR-CAFTA, la gran mayoría de las exportaciones de la subregión se realizaban bajo esquemas preferenciales de acceso (sea la ICC, la CBTPA o bien el Sistema Generalizado de Preferencias, SGP), y se consolidaron con el DR-CAFTA.

Las normas de origen más flexibles que brinda el DR-CAFTA permiten utilizar insumos de Estados Unidos y son aplicables tanto para el comercio intrarregional como para el comercio de la subregión con Estados Unidos, por lo que permitiría una mayor integración de los insumos centroamericanos en los bienes exportados a Estados Unidos. Además, una mayor cantidad de productos de la región —en especial textiles—, con insumos de México y Canadá, podrían exportarse a Estados Unidos como productos originarios.⁴¹

Respecto de la normativa comercial (facilitación del comercio y normas sanitarias y fitosanitarias), el DR-CAFTA representa un avance respecto de la normativa regional, ya que permite que los países de la región apliquen normas más modernas en sus relaciones comerciales, y faciliten el comercio intrarregional y extrarregional, mediante la homologación de las regulaciones existentes en la subregión con las internacionales. En materia de facilitación del comercio, los países se comprometieron a mantener procedimientos aduanales simplificados y a establecer instancias de consulta en asuntos aduaneros; en materia de normas sanitarias y fitosanitarias, se comprometieron a aplicar el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, y también acordaron la creación de un comité que atienda estos asuntos específicamente para los países firmantes del DR-CAFTA.⁴²

Los temas en los que no existe una normativa centroamericana y que con el DR-CAFTA se convierten en parte de los acuerdos de integración centroamericana, son la contratación pública, las inversiones, los servicios, la propiedad intelectual, los asuntos laborales y los asuntos ambientales.

⁴¹ Una porción considerable de las exportaciones de los países de la subregión no podía ser exportada al mercado de Estados Unidos como productos originarios, dada la incorporación de insumos asiáticos, que reducían costos y finalmente compensaban la tarifa que debían pagar a la entrada en el mercado de Estados Unidos (CEPAL, 2007f). Sin embargo, está por verse si la mayor flexibilidad en las normas de origen finalmente se traduce en un mayor aprovechamiento del esquema preferencial negociado, o si la incorporación de insumos asiáticos hará que los productos sean más competitivos en el mercado.

⁴² No obstante, no existe un ente regional de competencia en el tema sanitario que facilite la circulación de bienes en todos los países al registrarse en uno solo de ellos.

En materia de contratación pública, con el DR-CAFTA se establece un ámbito de cobertura para los países centroamericanos con respecto a Estados Unidos y uno más amplio entre los países centroamericanos y República Dominicana, al abrir el mercado de la contratación pública a la competencia internacional.

Con respecto a las inversiones y los servicios, con el DR-CAFTA se establece una normativa con obligaciones distintas reflejadas en las medidas disconformes que cada país estableció, pero sin diferenciar la nacionalidad de los inversionistas. En materia de propiedad intelectual, las obligaciones se aplican a todos los países, lo mismo que en materia de asuntos laborales y ambientales.

Además, el DR-CAFTA contiene un capítulo sobre administración y facilitación del comercio, relacionado con la notificación de cualquier modificación que se realice en políticas administrativas o cambios en la legislación que afecten las importaciones. Este capítulo establece la cooperación para lograr el cumplimiento de leyes y regulaciones con respecto a la implementación y funcionamiento de las disposiciones relacionadas con las importaciones o exportaciones, el acuerdo sobre valoración aduanera y restricciones o prohibiciones a las mismas. También se acordaron lineamientos para evitar la triangulación y la evasión de leyes, regulaciones y procedimientos, incluso la adopción de sanciones cuando exista una sospecha o una determinación de una violación de los términos del acuerdo, y otros asuntos aduaneros que las partes puedan acordar. Finalmente, tanto los países centroamericanos entre sí como entre los países firmantes del DR-CAFTA cuentan con un mecanismo de solución de controversias, que puede ser aplicado según la conveniencia entre los países que tengan controversias a resolver.

En conclusión, con el DR-CAFTA se apoya y fortalece el esquema de integración centroamericana y se amplía con la inclusión de nuevos temas. Ello viene a auxiliar y a profundizar, aún más, las relaciones entre los países centroamericanos, además de que facilita la aplicación de una normativa más moderna en sus relaciones comerciales dentro del contexto de la zona de libre comercio que se establece con el DR-CAFTA. En algunos temas, los compromisos del DR-CAFTA van más allá que los contemplados en la OMC.

5. El ascenso del comercio internacional de servicios

En el período 1990-2005 el sector de servicios incrementó su participación en el PIB de 65% a 73% en los países desarrollados, y de 49% a 52% en países en desarrollo (UNCTAD, 2007). La importancia del desempeño económico de este sector, así como las tendencias en su comercio, radican en su contribución a la generación de empleo: 70% y 35% del empleo se ha generado por el sector de servicios en los países desarrollados y en desarrollo, respectivamente (UNCTAD, 2007).

El dinamismo de las exportaciones del sector servicios es superior al de las exportaciones de mercancías, sobre todo a partir del año 2000, ya que han experimentado un crecimiento sostenido durante los años ochenta y noventa, de 5,8% y 5,7% promedio anual, respectivamente. A partir de 2000, el crecimiento es aún mayor, al alcanzar en promedio para el período 2000-2006 una tasa de 10,1%, lo que coincide con el período de expansión e innovación de las tecnologías de información en el mundo, con la fragmentación de la producción y de las

actividades de servicios. (CEPAL, 2007b). A partir de 1990 el porcentaje de participación de las exportaciones mundiales de servicios en el total de exportaciones mundiales ha ido en aumento, de manera que en 2006 representó 20,3% del total de las exportaciones.

Al igual que la producción de manufacturas se globalizó y sus diversos procesos productivos se segmentaron, el sector servicios percibe desde fines de los años noventa un proceso de globalización y segmentación productiva muy similar. Esto se ha traducido en una creciente inversión extranjera directa en el Istmo Centroamericano relacionada con el sector servicios, que se deriva en un terreno prometedor para la diversificación de las exportaciones y para la creación de empleos potencialmente bien remunerados para los países en desarrollo.

Los servicios desincorporados de las empresas grandes comenzaron a ser los más sencillos e intensivos en mano de obra. Éste es el caso de los servicios bancarios de procesamiento más básico de la información, que luego regresan al banco para formar parte de su base de datos, o bien de los servicios de viaje, que luego se envían a las aerolíneas. Sin embargo, paulatinamente tienden a desconcentrarse servicios más sofisticados como la orientación a inversionistas en el sector financiero, diseño de productos, servicios profesionales y hasta investigación y desarrollo, que requieren de capital humano capacitado. La exportación de servicios puede ser un área prometedora para generar empleos de calidad, pero su crecimiento depende de la calidad del capital humano (CEPAL, 2007b).

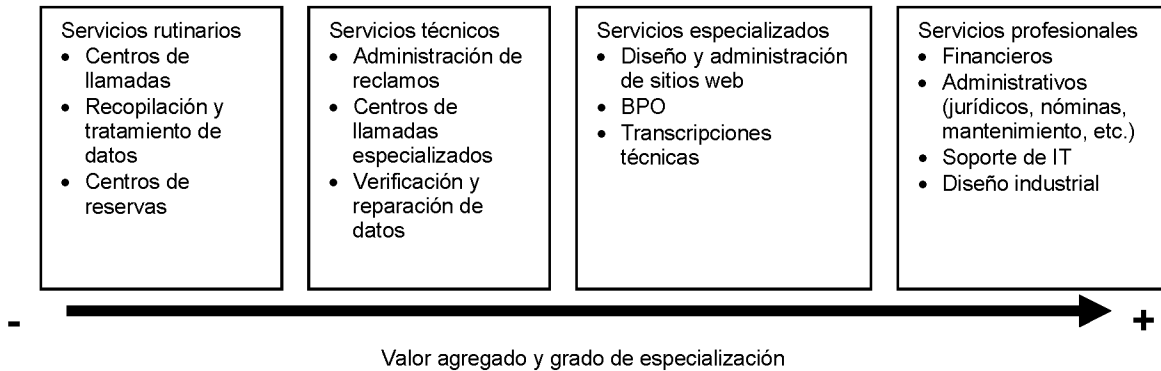
En un estudio reciente de la CEPAL (2007b) (*Comercio internacional: de bienes a servicios. Los casos de Costa Rica y México*) se indica que los servicios son el principal empleador de las zonas francas de Costa Rica y que sus salarios promedio son superiores a los de otros empleos en esas zonas, al demostrar el potencial exportador y de empleo que tiene este sector.

No obstante que la amplitud y el potencial exportador de los servicios es muy grande, actualmente las exportaciones de servicios con mayor crecimiento están vinculadas con la desincorporación de algunas actividades de las empresas multinacionales: los servicios empresariales. Dichos servicios deslocalizados por las empresas han evolucionado desde actividades rutinarias y complementarias, hasta procesos especializados que requieren de capacidades particulares, muchas veces transferidas directamente por el comprador. Por conducto de la IED, conjuntamente con el desarrollo de capacidades locales, los países en desarrollo pueden transitar rápidamente de un tipo de servicios complementarios a otros más especializados. En la figura 1 se muestran esquemáticamente los diversos servicios y sus grados de complejidad, analizados por su valor agregado.

Si bien mediante la IED los países del Istmo Centroamericano pueden insertarse rápidamente en el comercio internacional de servicios empresariales, al igual que sucede con la maquila industrial, el gran reto es consolidar una base nacional de servicios empresariales proveedores para el mercado internacional. La importancia de transitar hacia la prestación de servicios empresariales por medio de empresas locales radica en la consolidación de relaciones de interdependencia más estables y de largo plazo. Éste ha sido el camino transitado por firmas de países como la India o Irlanda, por lo que no es extraño observar que firmas de esos países sean contratadas para realizar auditorías, diseño, interpretaciones de resultados médicos, etc., lo que coloca a estos países en un nivel de especialización alto en el comercio mundial de servicios.

Figura 1

SERVICIOS EMPRESARIALES DESLOCALIZADOS POR GRADO DE ESPECIALIZACIÓN Y COMPLEJIDAD



Fuente: CEPAL (2007g).

La industria exportadora de servicios necesita de menores inversiones de capital físico y su principal determinante de la productividad es el capital humano especializado y la disponibilidad de servicios locales relacionados con tecnologías de la información y la comunicación. Debido a la especialización y a la capacitación de la mano de obra, las exportaciones de servicios generan mayor valor agregado que la industria ensambladora de manufacturas. Los servicios empresariales a distancia transmiten conocimientos tecnológicos y administrativos de las empresas compradoras a las proveedoras de los servicios, de ahí la importancia de crear empresas nacionales capaces de proveer servicios empresariales con estándares internacionales. Todo esto redundará en un aumento en la eficiencia de los servicios a nivel nacional y por lo tanto en la competitividad en general.

Es importante que los países desarrollen estrategias para el fomento de la exportación de servicios nacionales, un terreno nuevo que difiere mucho del transitado para la promoción de la exportación de bienes. Se necesita un nuevo esquema de estímulos para desarrollar plenamente el sector exportador de servicios, especialmente los empresariales. En la industria maquiladora de exportación, el esfuerzo de la política pública para atraer IED a ese sector se basa en incentivos fiscales y en acuerdos comerciales que aseguren el ingreso al mercado de exportación de estos bienes con preferencias arancelarias. En el sector de exportación de servicios, este último elemento no desempeña ningún papel decisivo, y el primero es importante, pero tanto o más las siguientes políticas:

a) La educativa, con un enfoque de apoyo a la capacitación de la mano de obra y la generación de un número mucho mayor de ingenieros y otros profesionales.

b) El fortalecimiento de la infraestructura energética y de telecomunicaciones que se encuentre en la frontera de la técnica y que provea las comunicaciones más rápidas y de la mejor calidad posible.

c) El desarrollo de programas específicos que respondan a las necesidades propias del sector de servicios: acreditaciones, créditos, apoyo para el establecimiento de oficinas o centros en el extranjero, etc.

d) Es importante facilitar el traslado de personas requeridas para apoyar la operación de las empresas de servicios (técnicos, gerentes, capacitadores, profesionales, etc.). A diferencia de la facilidad con que los servicios de diversos tipos pueden proveerse por medio de la transmisión de la información electrónica o telefónica, el ingreso de personas que ofrecen un servicio continúa muy restringido.

e) Se requiere un mayor desarrollo de programas importantes para el impulso de ciertos servicios específicos: cine, *software*, tecnologías de la información, salud y comunicación.

f) Finalmente, es difícil el trabajo conjunto de profesionales de un lado y otros de la frontera de los países que comercian servicios pues tiende a existir una gran protección de parte de sus gremios. La acreditación recíproca de las profesiones entre los países es una necesidad urgente, pues no contar con ello dificulta el trabajo conjunto de las empresas ubicadas en distintos países y se convierte en un obstáculo para que los países en desarrollo escalen a niveles más sofisticados en la producción de servicios para la exportación, o los obliga a operar de manera informal.

Centroamérica, con Panamá incluido, es una región pequeña con una oferta limitada de profesionales y de mano de obra especializada, situación que podría frenar el crecimiento del sector exportador de servicios. La inversión en capacitación es muy importante, así como la exploración de nuevos acuerdos de integración más profunda que faciliten gradualmente el movimiento de profesionales en toda la región.

6. La integración de Panamá al Mercado Común Centroamericano (MCCA)

Pese a la mayor apertura comercial centroamericana y de los pasos hacia la profundización de su mercado común, Panamá aún no forma parte de este proceso y tanto el MCCA como este país pueden beneficiarse de su mayor integración.

Panamá, al ser miembro del SICA, pero no del SIECA, ha negociado con los países de la subregión Tratados de Libre Comercio en forma individual, lo mismo que con Estados Unidos. Cuenta actualmente con un “abanico” de tratados de libre comercio con países de la subregión, que podría eventualmente conducir a una incorporación total de ese país, tanto al DR-CAFTA como al esquema de integración subregional.

Se puede decir que en el Istmo Centroamericano se han observado dos tendencias a lo largo de los últimos 15 años. Una convergente representada por la apertura de los países centroamericanos y su reducción de aranceles, lo que los hace más parecidos a Panamá; otra, divergente: las diferencias en los niveles de desarrollo humano, excepto con Costa Rica, se han ensanchado. En este sentido, las autoridades panameñas han aumentado los márgenes de protección a determinados sectores, especialmente la pequeña industria y la agricultura, que no alcanzan suficientes niveles competitivos comparados con Centroamérica.

Panamá, como parte integrante del Protocolo de Tegucigalpa, es miembro pleno del Sistema de Integración Centroamericana y como tal participa en las Cumbres Centroamericanas y en los órganos del SICA; sin embargo, no interviene en algunas Secretarías del Sistema, Instituciones Especializadas, Instituciones *Ad hoc* Intergubernamentales y Foros Sectoriales. Entre los principales mecanismos en los que Panamá no participa, se encuentran: el Subsistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), el Banco Centroamericano de Integración (BCIE), el Consejo Monetario Centroamericano, la Comisión Centroamericana de Medio Ambiente y Desarrollo, entre otros.

Actualmente se han fortalecido las razones para que Panamá se incorpore al proceso de integración de manera más decidida, al superar los TLC bilaterales como política expresa de integración. Durante los últimos años se han incrementado de las actividades convergentes entre el sector empresarial de Centroamérica y Panamá, sobre todo con la proyección del sector financiero y algunas coinversiones; sin embargo, una incorporación plena al proceso de integración centroamericana podría ampliar las oportunidades de Panamá y un mayor y mejor aprovechamiento de su ubicación geográfica estratégica por parte de los otros países.

Una participación activa en el MCCA le permitiría a Panamá consolidar y fortalecer su sector productivo de bienes, al exponerlo, de forma gradual, a la competencia de la oferta centroamericana, y así contribuir a su modernización productiva. Además, la integración con el MCCA le aseguraría el acceso fluido a un mercado ampliado, al que sólo ingresaría parcialmente si se concreta en la suscripción de acuerdos bilaterales. Por otra parte, la integración plena al MCCA le permitiría acumular experiencia y generar nuevas ventajas competitivas para asociarse con mayor éxito a otros bloques económicos, como el mercado de la Unión Europea. Por último, se facilitaría el acceso a los flujos de inversiones intrarregionales, lo que significaría un vehículo natural de fortalecimiento y desarrollo de su sector productivo.

Para Centroamérica, ese proceso podría dar mayor acceso a los servicios que presta la economía de tránsito interoceánico, el centro financiero internacional, y agregaría elementos adicionales a su oferta turística, además de ampliar el mercado de productos centroamericanos.

Para superar los escollos naturales a un proceso de acercamiento entre Panamá y el MCCA, es importante que el proceso sea flexible y progresivo, sobre todo en lo que se refiere a las transformaciones internas que debería de instrumentar Panamá en materia de política económica y en algún segmento de su estructura institucional. Flexible en el sentido de que el nivel de profundidad que actualmente tiene el MCCA hace casi imposible que Panamá pueda asumir todos los compromisos que hasta ahora han adquirido los países centroamericanos. Por lo tanto es conveniente partir de un esquema de acercamiento a largo plazo y de integración gradual a las obligaciones e instituciones subregionales. Progresivo en el sentido de que Panamá podría comenzar por estrechar los lazos económicos y sociales con el país más cercano y de mayor homogeneidad económica y social y, a partir de ahí, construir la infraestructura institucional y transitar hacia una política económica más parecida a la del resto de los países del MCCA.

Al comparar el nivel de desarrollo, sobre todo en materia social, se encuentran tres grupos claramente diferenciados. Por una parte, Costa Rica y Panamá, que han alcanzado un ingreso por habitante superior a los 4.000 dólares y el más elevado nivel de desarrollo humano del Istmo. El Salvador y Guatemala, con más de 2.000 dólares y un nivel intermedio de desarrollo social.

Finalmente, Honduras y Nicaragua, que poseen un ingreso medio anual alrededor de 1.000 dólares y el mayor rezago en algunos de los indicadores de desarrollo social.

Si bien históricamente los cinco países han realizado diversos esfuerzos para avanzar en la integración, varios factores han determinado que Guatemala y El Salvador sean los que más intensas relaciones han alcanzado, gracias a la similitud de las condiciones económicas y sociales. De la misma manera, es posible que, dada la mayor similitud entre Costa Rica y Panamá, se puedan estrechar las relaciones económicas más aceleradamente, en la dirección del esquema institucional del MCCA. De hecho, durante los últimos años se ha podido observar un incremento mucho mayor del comercio y mayores flujos de inversión entre ambos países que entre Panamá y los otros cuatro países centroamericanos.

Se trataría de un proceso incremental, en el que, en una primera etapa, se acelerarían las relaciones de ambos países, al aprovechar su homogeneidad y vecindad, así como las potencialidades que encierra el grado de complementariedad entre ambas economías. Con ello se lograría que Panamá avanzara en su nivel de preparación institucional y económica para insertarse más plenamente en el MCCA.

El proceso de integración de Panamá al MCCA podría dar un empuje al crecimiento de la región y muestra uno de los mayores retos regionales futuros en términos de la integración regional.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: DESAFÍOS ESTRATÉGICOS

En el Istmo Centroamericano se han realizado importantes esfuerzos para insertarse en las principales tendencias del comercio internacional y sacar provecho de éstas para procurar su desarrollo económico. Se ha puesto en práctica una apertura generalizada de la región, negociado múltiples acuerdos de libre comercio y, de acuerdo con los principios del regionalismo abierto, se ha mantenido y profundizado el proceso de integración regional. Incluso Panamá, que no forma aún parte del MCCA, ha dado pasos significativos hacia su mayor integración en la subregión.

Esta estrategia ha logrado crear importantes empleos nuevos vinculados con el sector exportador, pese a la evidencia de que los países deben hacer mayores esfuerzos por crear aún más puestos de trabajo formales en otros sectores de la economía nacional, ya que la productividad hace que el sector exportador no sea capaz de resolver por sí solo las necesidades nacionales de empleo nacionales.

Otro éxito importante de la estrategia de inserción internacional seguida ha sido el alto ritmo de crecimiento de las exportaciones, la diversificación de la canasta exportadora y la mejora en la competitividad revelada de la subregión.

Las tasas de crecimiento de las exportaciones en los últimos cinco años han sido de 11% anual en el Istmo Centroamericano. Sin embargo, en este terreno como en otros, el Istmo Centroamericano presenta una gran heterogeneidad. En el último quinquenio, Costa Rica, Panamá y Nicaragua presentaron tasas de crecimiento de sus exportaciones entre 12% el primero, y 19% el último, si bien en el caso de Nicaragua se partía de niveles de exportación muy bajos (los más bajos de la subregión). El Salvador y Honduras presentaron las tasas de crecimiento de exportaciones más bajas de la subregión entre 2002 y 2007, 5,4% y 10%, respectivamente. Guatemala ocupó un lugar intermedio en estos dos grupos, con una tasa de crecimiento de 11% anual en los últimos 5 años.

La canasta de exportaciones de la subregión también se ha diversificado, lo que disminuye los riesgos a los *shocks* externos. Sin embargo, esta diversificación es relativa según el mercado de destino que se analice —es más diversificada al interior del comercio centroamericano, lo que es un éxito de la integración regional— y hacia Estados Unidos, pero sigue muy concentrada en lo que respecta a las exportaciones hacia la Unión Europea. En este último mercado, tres productos tradicionales —café, bananos y fruta fresca— contribuyen con 80% del total de las exportaciones.

El Istmo Centroamericano ha mejorado su competitividad desde que iniciara su proceso acelerado de inserción internacional a inicios de la década de los noventa. La participación de los productos de la subregión en el total del comercio mundial ha aumentado al ganar así una mayor cuota de mercado. Además, la mayoría de las exportaciones son estrellas nacientes u oportunidades perdidas, es decir, se ubican en sectores dinámicos en los que la demanda mundial crece. No obstante, no se debe olvidar que la contribución al total de exportaciones de la

subregión de productos poco dinámicos —estrellas menguantes y retrocesos— se mantiene elevada, lo que es un llamado a procurar programas de reconversión productiva.

Si el análisis de la competitividad revelada se hace por regiones de destino de las exportaciones, entonces se encuentran variaciones que llevan la misma tendencia de la diversificación de las exportaciones. Aquellos mercados de destino en los que la canasta exportadora está más diversificada, también son mercados cuya competitividad revelada es mejor: mayor contribución de los productos dinámicos. El MCCA y el mercado de Estados Unidos son, en ese orden, los mercados cuya competitividad revelada ha mejorado más significativamente. El mercado de la Unión Europea, debido a su alta concentración en pocos productos, se presenta como un mercado en el que la competitividad de la subregión no ha mejorado sustancialmente. Sin embargo, es importante señalar que muchos productos cuya contribución al total de las exportaciones es aún pequeña —i.e. preparaciones alimenticias, medicamentos, vegetales frescos, flores y follaje, etc.— son estrellas nacientes, lo que muestra un potencial de crecimiento que puede fomentarse.

Sin embargo, la estrategia de inserción internacional actual también presenta algunas debilidades sobre las que es conveniente actuar: alta concentración del comercio en un solo país —Estados Unidos—, pocos encadenamientos productivos, costos de administración de los tratados comerciales y dificultades para aprovecharlos al máximo, y débiles encadenamientos fiscales.

Centroamérica —sin Panamá— concentra 56% de sus exportaciones en Estados Unidos, lo que pone a la región en un lugar muy vulnerable respecto de los ciclos de la economía de aquel país. Igualmente, la estrategia seguida ha dado como resultado una fuerte concentración en la exportación de productos de confección a ese mercado que, con la emergencia de China en los mercados mundiales, coloca a los países de la subregión en situación de vulnerabilidad.

Las exportaciones han crecido de la mano de la inversión extranjera directa y de emprendedores nacionales que se proveen de insumos en el mercado internacional, razón por la que influye poco en el crecimiento de la economía en general. Existe al menos un programa exitoso de encadenamientos productivos —i.e. Costa Rica Provee— y varios proyectos similares en otros países, iniciativas que son de gran importancia para el desarrollo económico de los países y para obtener el máximo provecho del comercio internacional.

Los sistemas de incentivos a las exportaciones y a las inversiones han llevado a la región a la contradicción, ya que los sectores más dinámicos son los que menos aportan a las finanzas públicas. Además, el sistema de incentivos ha desviado las inversiones del sector rural y agrícola, sobre todo de los granos básicos, y privilegiado la manufactura.

Los países podrían lograr incrementos de la inversión privada al elevar los niveles y la calidad del gasto social, las inversiones en infraestructura, educación, seguridad jurídica y seguridad ciudadana y en los mecanismos de facilitación de las inversiones y el comercio. Lo anterior necesita de pactos tributarios que modernicen la administración y eleven la carga tributaria. Es necesario entonces revisar el sistema de incentivos fiscales, no sólo para aumentar los ingresos tributarios, sino también para equilibrar los diversos sectores productivos regionales y disminuir así algunas vulnerabilidades como la del sector de granos básicos.

La cargada agenda comercial de los países —negociaciones comerciales, administración de acuerdos, promoción de exportaciones, entre otros— requiere de una visión estratégica que evite a las autoridades responsables de estos temas perderse en un *espagueti policy bowl*. En este sentido, es relevante que los países individualmente, y la subregión en su conjunto, desarrollen planes estratégicos de desarrollo comercial a mediano y largo plazos. Estos planes deben contener un conjunto de políticas públicas que tomen en cuenta las tendencias mundiales sobre la terciarización del comercio internacional, el mayor contenido tecnológico de los productos transados, incluidos los servicios, la creciente importancia de Asia en los flujos comerciales mundiales y el peso estratégico de la integración subregional.

De ahí que la CEPAL propone al Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano que, para impulsar el crecimiento y desarrollo vinculados con el comercio de los países de la subregión, concentren sus estrategias en cuatro frentes: a) el fortalecimiento de institucional de los ministerios y agencias responsables del comercio internacional; b) identificación y aprovechamiento de nuevos sectores dinámicos; c) identificación y abordaje de nuevos mercados, y d) fortalecimiento del MCCA.

1. El fortalecimiento institucional de los ministerios y agencias responsables del comercio internacional

El aprovechamiento del comercio internacional como un instrumento para el desarrollo económico requiere de una institucionalidad relacionada fuerte y ágil al mismo tiempo. Es importante profesionalizar y dar estabilidad a los equipos negociadores de acuerdos comerciales. También es relevante fortalecer los equipos responsables de administrar los acuerdos. En ambos terrenos, los países del Istmo Centroamericano han avanzado fuertemente en los últimos años.

Sin embargo, muchas tareas relacionadas con el aprovechamiento del comercio internacional incursionan crecientemente en áreas que han sido tradicionalmente terreno de otros ministerios distintos a los de comercio: establecimiento de relaciones diplomáticas estratégicas; creación de representaciones en el extranjero especializadas en la promoción de las exportaciones; promoción estratégica de las inversiones —para que respondan a una estrategia de desarrollo—; políticas educativas que se coordinen con las necesidades que la inserción internacional indica; cobro de impuestos a determinados sectores, entre otros.

En este sentido, los ministerios responsables de la política comercial podrían sacar provecho de una política de Estado de largo plazo sobre la inserción internacional del país y de la subregión, en la que se identifique la dirección y las acciones necesarias para llevarla a cabo. En dicha política se debieran indicar los mecanismos interinstitucionales de coordinación que la política comercial requiera, e indicar el papel coordinador que los ministerios responsables del comercio podrían desempeñar.

Por último, se debe tener en cuenta que los ministerios responsables de la política comercial también deben crear programas de coordinación permanente —capacitación, consultas— con otras instancias públicas que no forman parte del poder ejecutivo: capacitación a jueces en temas relacionados con el comercio; reglas sobre inversiones, concesiones, propiedad intelectual, competencia, compras del sector público, universidades, entre otros.

2. Aprovechamiento de nuevos sectores dinámicos: el momento de los servicios

Los estudios sobre competitividad revelada muestran que aún existe un gran espacio para fomentar el crecimiento de nuevos sectores dinámicos, que si bien ya exportan, lo hacen en cantidades muy pequeñas.

La política de fomento de las exportaciones puede fortalecerse, no sólo mediante la atracción de inversiones extranjeras directas, sino con el fomento de las exportaciones de nuevos productos a nuevos mercados.

Al fomento de las exportaciones es conveniente sumar esfuerzos por fortalecer los vínculos de las empresas exportadoras con las empresas nacionales y desarrollar esfuerzos tendientes a fomentar un mayor valor agregado nacional en la oferta exportable. Al respecto ya existen programas nacionales que pueden reforzarse donde existen y emularse en donde no.

Actualmente, uno de los sectores de mayor crecimiento en el comercio internacional es el de los servicios. Sin embargo, en la práctica, se necesita un nuevo esquema de estímulos para desarrollar plenamente el sector exportador de servicios, especialmente los empresariales. En la industria maquiladora de exportación el esfuerzo de la política pública para atraer IED a ese sector se basó en incentivos fiscales y en acuerdos comerciales que aseguren el ingreso al mercado de exportación de estos bienes con preferencias arancelarias. En el sector de exportación de servicios, este último elemento no desempeña papel alguno, y el primero es importante, pero tanto o más las siguientes políticas (CEPAL, 2007b):

a) La educativa, con un enfoque de apoyo a la capacitación de la mano de obra y la generación de un mucho mayor número de ingenieros y otros profesionales.

b) El fortalecimiento de la infraestructura energética y de telecomunicaciones que se encuentre en la frontera de la técnica y que provea las comunicaciones más rápidas y de la mejor calidad posible.

c) El desarrollo de programas específicos que respondan a las necesidades propias del sector de servicios: acreditaciones, certificaciones internacionales, créditos, apoyo para el establecimiento de oficinas o centros en el extranjero, y otros.

d) La facilitación del traslado de personas requeridas para apoyar la operación de las empresas de servicios (técnicos, gerentes, capacitadores, profesionales). A diferencia de la facilidad con que los servicios de diversos tipos pueden proveerse mediante la transmisión de la información electrónica o telefónicamente, el ingreso de personas que ofrecen un servicio continúa muy restringido.

e) El diseño de programas para el impulso de servicios específicos: cine, *software*, tecnologías de la información, salud y comunicación.

f) Finalmente, conjuntar el trabajo de profesionales por un lado, y otros de la frontera de los países que comercian servicios, resulta difícil, pues tiende a haber una gran protección de parte de sus gremios. Urge cumplir con una acreditación recíproca de las

profesiones entre los países, ya que dificulta el trabajo conjunto de las empresas ubicadas en distintos países se convierte en un obstáculo para que los países en desarrollo escalen a niveles más sofisticados en la producción de servicios para la exportación, o bien les obliga a operar de manera informal.

3. Identificación y desarrollo de nuevos mercados: dinamismo regional y asiático

La concentración de las exportaciones en pocos mercados de destino hace que la subregión sea muy vulnerable a los ciclos económicos externos. Si bien se ha logrado crear una red de acuerdos comerciales, también es importante que los países aprovechen mejor el espacio comercial creado por dichos acuerdos, algunos de los cuales han mostrado tener un crecimiento importante como es el caso de República Dominicana y CARICOM. El fomento del comercio entre los países de la subregión, República Dominicana y con el Caribe podría favorecer a empresas pequeñas y medianas que todavía no tienen la capacidad para competir en mercados más sofisticados. Además, es importante hacer esfuerzos por obtener el mejor provecho de acuerdos como el de México, Chile y Canadá, y en cuanto a los países que todavía no tienen acuerdos comerciales con esos mercados, es importante planificar su conclusión.

Los países de la subregión no han aprovechado el dinamismo del continente asiático para integrarse a las cadenas de producción y comercialización mundial que se desarrollan en esa parte del mundo y que eventualmente les permitiría diversificar tanto su estructura exportadora, como los mercados de destino. Los países de la subregión harían bien en desplegar esfuerzos para explorar las posibilidades de exportación al mercado asiático, y de formar parte de las cadenas de producción y comercialización que ahí se generan. En estos esfuerzos, la negociación de accesos preferenciales a esos mercados daría a los países de la región la oportunidad de incorporarse al dinamismo comercial asiático, al compensar los arreglos comerciales que estos países entre sí han fortalecido mediante acuerdos y tratados de libre comercio entre ellos.

4. Fortalecimiento del Mercado Común Centroamericano: incorporación de Panamá

El MCCA continúa siendo un mercado dinámico, en el que los productos transados son en su mayoría catalogados como estrellas nacientes. El DR-CAFTA ofrece nuevas oportunidades para la integración productiva regional y hace más redituables los esfuerzos por lograr avances en la integración aduanera y de facilitación comercial.

La subregión, en su conjunto, se vería beneficiada con el acercamiento gradual y decisivo de Panamá al proceso de integración económica regional. Este país ha dado pasos significativos a través de la negociación de Tratados de Libre Comercio en forma individual con diversos miembros del MCCA.

En los últimos años se han incrementado las actividades convergentes entre el sector empresarial de Centroamérica y Panamá, especialmente debido a la proyección del sector financiero y algunas coinversiones. Esto ha generado nuevas razones para que Panamá profundice sus relaciones con Centroamérica, más allá de las que los TCL bilaterales disponen, lo

que podría ampliar las oportunidades comerciales con Panamá y un mayor aprovechamiento de su ubicación geográfica estratégica y especialización logística por parte de los otros países.

La integración al MCCA daría a Panamá acceso a un mercado ampliado y expondría a su sector productivo de bienes a la competencia gradual centroamericana, consolidándolo y fortaleciéndolo. Por su parte, Centroamérica tendría mayor acceso a mejores servicios de logística relacionada con el tránsito interoceánico (el Centro Financiero Internacional) y ampliaría tanto su oferta turística como el mercado de productos de la subregión.

El proceso de acercamiento entre Panamá y el MCCA debe ser flexible y progresivo. Flexible por cuanto el nivel de profundidad que tiene el MCCA dificulta que Panamá pueda asumir todos los compromisos que ya han adquirido los países centroamericanos. El esquema de acercamiento debe plantearse a largo plazo y de forma gradual a las obligaciones e instituciones subregionales. Progresivo en el sentido de que Panamá podría comenzar su acercamiento y profundización de relaciones económicas y sociales con el país más cercano y de mayor homogeneidad económica y social, y a partir de ahí transitar gradualmente hacia las políticas comunes centroamericanas.

Como ha sucedido entre El Salvador y Guatemala, Panamá podría aprovechar la homogeneidad, vecindad y complementariedad económica con Costa Rica a fin de acelerar las relaciones entre ambos países. Panamá avanzaría así en su nivel de preparación institucional y económica para insertarse más plenamente en el MCCA.

La integración de Panamá al MCCA podría impulsar el crecimiento de la región, aunque a su vez representa en la actualidad uno de los mayores retos regionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Agosin, Manuel y otros (2005), “Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica”, *Revista de la CEPAL*, N° 87, diciembre.
- BID/INTAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe) (2007), *Informe Centroamericano*, N° 3, 2004-2006.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008a), *Integración regional e integración con Estados Unidos. El rumbo de las exportaciones centroamericanas y de República Dominicana* (LC/MEX/L.831/Rev.1), México, enero.
- _____ (2008b), *Istmo Centroamericano: Crisis global, desafíos, oportunidades y nuevas estrategias* (LC/MEX/L.862/Rev.2), México, junio.
- _____ (2007a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007* (LC/G.2355-P), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2007b), *Comercio internacional: De bienes a servicios. Los casos de Costa Rica y México* (LC/MEX/L.842), México, diciembre.
- _____ (2007c), *Evolución de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana durante 2000-2006* (LC/MEX/L.845/Rev.1), México, diciembre.
- _____ (2007d), *Inversión extranjera directa 2006*.
- _____ (2007e), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2006, Tendencias 2007* (LC/G.2341-P), Santiago de Chile, agosto.
- _____ (2007f), *Relación bilateral China-México* (versión preliminar).
- _____ (2007g), *Situación y perspectivas de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana* (versión preliminar).
- _____ (2006a), *El papel del mercado interno en la dinamización del crecimiento en la Subregión Norte de América Latina* (LC/MEX/L.745), México, noviembre.
- _____ (2006b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006* (LC/G.2313-P), Santiago de Chile, septiembre.
- _____ (1994), *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P/E), Santiago de Chile, agosto.

- Hernández, René A., Indira Romero y Martha Cordero (2006), “¿Se erosiona la competitividad de los países del DR-CAFTA con el fin del Acuerdo de Textiles y Vestuario?”, *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 50 (LC/MEX/L.692/Rev.2), CEPAL, México, mayo.
- Martínez, Jorge Mario y Enrique Cortés (2004), “Competitividad centroamericana”, *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 21 (LC/MEX/L.863), CEPAL, México, junio, y cifras actualizadas al 2007.
- Pacheco, Amparo y Federico Valerio (2007), “DR-CAFTA: Aspectos relevantes seleccionados del tratado y reformas legales que deben realizar a su entrada en vigor los países de Centroamérica y la República Dominicana”, *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 76 (LC/MEX/L.765), México, CEPAL, marzo.
- Padilla, R., M. Cordero, R. Hernández, e I. Romero (2008), *Evolución reciente de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana: Una perspectiva regional y sectorial* (LC/MEX/L.839/Rev.1), febrero.
- Padilla, Ramón y Jorge Mario Martínez (2007), “Apertura comercial y cambio tecnológico en el Istmo Centroamericano”, *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 81 (LC/MEX/L.777), CEPAL, México, mayo.
- PAIRCA (Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana) (2006), *Diagnóstico integral sobre las principales tendencias de las relaciones económicas intrarregionales y de las necesidades de formación de los actores identificados*.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006), *Informe sobre desarrollo humano*.
- _____ (2003), *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*.
- Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) (1993).
- Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) (1991).
- Segovia, A. (2005), *Integración real y grupos de poder en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la democracia en la región*.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) (2007a), *Situación de la Integración Económica Centroamericana*.
- _____ (2007b), *La Unión Aduanera Centroamericana*.

Stiglitz, J. (2004), “Globalization and growth in emerging markets”, *Journal of Policy Modeling*, vol. 26, mayo.

The Economist (2007), agosto.

Trejos, J. D. (2005), “Mercados laborales y trabajo decente en Centroamérica y República Dominicana (Situación, desafíos y políticas)”, *Políticas para fomento del empleo y trabajo decente*, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2007), *Trade in Services and Development Implications* (TD/B/COM.1/85), Ginebra, marzo.

_____ (2003), *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2003. La acumulación del capital, el crecimiento económico y el cambio estructural* (UNCTAD/TDR/2003), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.D.7, Nueva York y Ginebra.

Sitios Internet:

Base de Datos Trade Map (Centro de Comercio Internacional, UNCTAD-OMC)
[<http://www.beta.trademap.net>]

MAGIC (CEPAL)
[<http://www.cepal.org/magic>]

UNCTAD (Handbook of Statistics on line)
[<http://stats.unctad.org/handbook/ReportFolders/ReportFolders.aspx>]