



Propuesta de agenda de acciones comunes entre los países del Triángulo Norte en materia de competitividad, integración productiva y conectividad



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Este documento fue elaborado por Jorge Cornick, Consultor, y Jorge Mario Martínez Piva, Jefe de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la sede subregional de la CEPAL en México. Los autores agradecen los importantes aportes que brindaron Melvin Redondo, Secretario General de la SIECA, así como Eduardo Espinoza Valverde, William García y Roberto Salazar, funcionarios de dicha Secretaría. También se agradecen los aportes de Jennifer Alvarado y Martha Cordero, funcionarias de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la sede subregional de la CEPAL en México.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Notas explicativas:

- La coma (,) se usa para separar los decimales.
- La palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos de América, salvo cuando se indique lo contrario.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/TS.2020/40

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2020

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Ciudad de México, 2020-57

Esta publicación debe citarse como: J. Cornick y J. M. Martínez Piva, *Propuesta de agenda de acciones comunes entre los países del Triángulo Norte en materia de competitividad, integración productiva y conectividad*(LC/MEX/TS.2020/40), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
A. Antecedentes.....	9
B. La organización del documento	10
Capítulo I	
El Mercado Común Centroamericano y la unión aduanera.....	11
A. Aceleración y pausa.....	11
B. Las claves del éxito.....	12
C. Los avances al día de hoy.....	15
Capítulo II	
El desempeño reciente de las economías del Triángulo Norte.....	17
A. Tasas de crecimiento: historia reciente y proyecciones de corto plazo	17
B. Determinantes de corto y largo plazo del crecimiento.....	18
C. Pandemia y destrucción de capacidades productivas.....	21
D. Incrementar la inversión y la productividad.....	22
E. Evolución de las operaciones comerciales.....	22
F. Entorno de negocios y retos sobre competitividad	24
Capítulo III	
La integración económica como instrumento para la productividad.....	27
A. ¿Se puede replicar el éxito inicial en el proceso de integración profunda del Triángulo Norte?	27
B. Integración como requisito para alcanzar escalas de producción eficientes.....	28
C. Complejidad, intensidad de conocimiento y los “elevadores automáticos” del desarrollo.....	29
D. Las ganancias del comercio.....	30

Capítulo IV

Del libre comercio a la integración productiva	33
A. El nuevo proteccionismo.....	33
B. El alto costo del transporte	35
C. Los obstáculos políticos a la integración.....	36
D. Integración regional, clústeres y complejidad económica.....	36

Capítulo V

La construcción de una agenda común	39
A. Necesidad y cobertura de una agenda común de trabajo.....	39
B. La gestión de la agenda.....	40
C. Distinguir entre problemas comunes y problemas regionales.....	41
D. Elaborar agendas distintas para plazos distintos.....	42
E. Definir criterios para evaluar los horizontes de ejecución de los proyectos.....	42
F. Gradualismo, evaluación y ajuste.....	43
G. Convocatoria de actores externos relevantes.....	43

Capítulo VI

Propuesta de agenda de trabajo	45
A. Tres cuestiones de gobernanza.....	45
1. Acceso transparente y oportuno a las estadísticas del comercio bilateral.....	45
2. Mecanismos para un proceso de integración de varias velocidades.....	46
3. Comunicación para la construcción de acuerdos y confianza.....	46
B. La agenda de la integración productiva.....	47
1. Incorporación de mercancías de regímenes especiales al régimen de libre circulación.....	47
2. Convergencia normativa.....	47
3. Facilitación del comercio	48
4. Acumulación de reglas de origen.....	48
5. Regímenes de promoción e incentivos fiscales.....	49
6. Reconocimiento mutuo de los registros sanitarios.....	49
C. La agenda de competitividad.....	50
1. Promoción de clústeres regionales de complejidad creciente.....	50
2. Fomento al desarrollo de cadenas regionales de valor	51
3. Agricultura y negocios <i>agrotech</i>	51
4. Industria del transporte terrestre de carga.....	52
5. Mejora regulatoria para el desarrollo de negocios.....	53
D. La agenda de conectividad	53
1. Infraestructura y servicios para la conectividad.....	53
2. Desarrollo de corredores logísticos.....	54
3. Transporte marítimo de corta distancia (TMCD).....	55
4. Bioseguridad en el transporte terrestre de carga y en el tránsito de personas.....	55
5. Fortalecimiento del comercio electrónico	56
6. Transporte aéreo regional.....	57
E. La agenda en síntesis.....	57
Bibliografía	59
Anexo	63

Cuadros

Cuadro II.1	Centroamérica: tasas anuales de crecimiento del PIB real, inversión fija bruta en relación al PIB, y tasa de crecimiento anual de la productividad laboral.....	19
Cuadro II.2	Triángulo Norte: entorno de negocios para 2020.....	25
Cuadro III.1	Centroamérica: indicadores de complementariedad y capacidad exportadora.....	31
Cuadro IV.1	Centroamérica: equivalentes <i>ad valorem</i> estimados para las barreras administrativas, 2017	34
Cuadro IV.2	Centroamérica: cobertura de barreras no arancelarias en diversos sectores económicos.....	35
Cuadro VI.1	Resumen de la agenda de trabajo propuesta para la integración profunda.....	57

Gráficos

Gráfico II.1	América Latina y países seleccionados: tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) real, 2010-2018.....	18
Gráfico II.2	Centroamérica y República Dominicana: oferta y demanda y contribución al crecimiento del PIB, 2010 y 2015-2019	18
Gráfico II.3	América Latina: determinantes del crecimiento del PIB, 2010-2018	19
Gráfico II.4	Producto interno bruto (PIB) total anual por habitante a precios constantes, 2010-2018.....	20
Gráfico II.5	Centroamérica: productividad laboral con relación a la productividad laboral en los Estados Unidos, 1990-2019.....	21
Gráfico II.6	Exportaciones de mercancías entre Guatemala y Honduras, 2000-2019.....	23
Gráfico II.7	Guatemala: transferencias hacia Honduras mediante el uso de la FYDUCA	23
Gráfico II.8	Honduras: transferencias hacia Guatemala mediante el uso de la FYDUCA	24
Gráfico II.9	Países del Triángulo Norte de Centroamérica: Índice Global de Competitividad 4.0	25
Gráfico IV.1	Centroamérica: protección arancelaria y no arancelaria, alrededor de 2017.....	34

Diagrama

Diagrama I.1	Hitos de la conformación del proceso de integración profunda hacia el libre tránsito de mercancías y de personas naturales en El Salvador, Guatemala y Honduras.....	12
--------------	--	----

Resumen

Una combinación de apoyo político, seguimiento minucioso de los procesos técnicos por parte de las autoridades políticas y una decisión metodológica crucial, a saber, la de crecer a partir de las instituciones, normas y contexto específicos de los países de la región —en vez de tratar de reproducir modelos ideales diseñados para países y circunstancias distintas a las de las economías centroamericanas— permitió avances tan rápidos como significativos en la creación de una unión aduanera en la región.

Estos logros no hubieran sido posibles sin el larguísimo proceso anterior de construcción de instituciones y mecanismos de gobernanza para el proceso de integración, así como del proceso gradual de aprendizaje que ha permitido el avance del proceso y la culminación exitosa de negociaciones entre países en las cuales no han estado ausentes las diferencias de criterio y los puntos de tensión.

Los avances recientes muestran que el proceso de integración profunda y unión aduanera, si bien necesariamente gradual, puede acelerarse en circunstancias específicas. El éxito alcanzado en años recientes, así como las exigencias de la reconstrucción económica pospandemia de COVID-19, hacen urgente una nueva agenda de trabajo conjunta. Esta labor, basada en la experiencia y opinión de expertos regionales, sugiere una hoja de ruta para avanzar en la profundización de la integración, la competitividad y la conectividad entre los países que conforman la unión aduanera en Centroamérica, al tiempo que deja abierta la puerta para trabajos de cooperación y mayor integración con el resto de los países del Mercado Común Centroamericano.

Introducción

A. Antecedentes

Tras muchos esfuerzos previos por constituir una unión aduanera entre los países miembros del Subsistema de Integración Económica, en abril de 2015 se firmó, en Panamá, el Protocolo Habilitante para el Proceso de Integración Profunda hacia el Libre Tránsito de Mercancías y de Personas entre Guatemala y Honduras. En 2018, El Salvador se adhirió formalmente a este proceso. En este contexto se emitió la Declaración de los Presidentes de los países del Triángulo Norte de Centroamérica, en la que se indica lo siguiente: “Instruir a la Instancia Ministerial del Proceso de Integración Profunda, a que con el apoyo de la SIECA y de la cooperación internacional presente, a más tardar en el segundo semestre de 2019, una agenda de acciones conjuntas en materia de competitividad, integración productiva y conectividad de los países del Triángulo Norte Centroamericano”. A su vez, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) solicitó la cooperación técnica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este trabajo constituye la respuesta a dicha solicitud.

El objetivo de este trabajo consiste en Identificar y analizar áreas de trabajo conjunto en materia de competitividad, integración productiva y conectividad entre los países del Triángulo Norte, quienes participan en el Proceso de Integración Profunda hacia el Libre Tránsito de Mercancías y de Personas Naturales, así como proponer una agenda de acciones conjuntas entre estos países para profundizar sus relaciones comerciales y productivas.

En este documento se identifican y analizan las principales oportunidades y restricciones existentes en materia de competitividad e integración productiva entre los países del Triángulo Norte, que participan en el Proceso de Integración Profunda hacia el Libre Tránsito de Mercancías y de Personas Naturales, y propone una agenda común de acciones para que estos países aprovechen las oportunidades y superen dichas restricciones con el propósito de que puedan contribuir a una mejora en el funcionamiento de la Unión Aduanera.

B. La organización del documento

Este documento está organizado de la siguiente manera: en el capítulo I se describe la historia y se resumen los avances del proceso de integración profunda y unión aduanera entre los países del Triángulo Norte de Centroamérica; en el capítulo II se pasa revista al desempeño económico reciente de Centroamérica y de los países del Triángulo Norte en particular; en el capítulo III se explica el papel que puede jugar la integración económica como instrumento para acelerar el crecimiento e incrementar la productividad de los países de la región; en el capítulo IV se discuten los obstáculos que se interponen entre el libre comercio y la integración productiva; en el capítulo V se propone un conjunto de criterios para construir una agenda común para la competitividad, la integración productiva y la conectividad de los países del Triángulo Norte, y en el capítulo VI se propone una agenda de trabajo.

Capítulo I

El Mercado Común Centroamericano y la unión aduanera

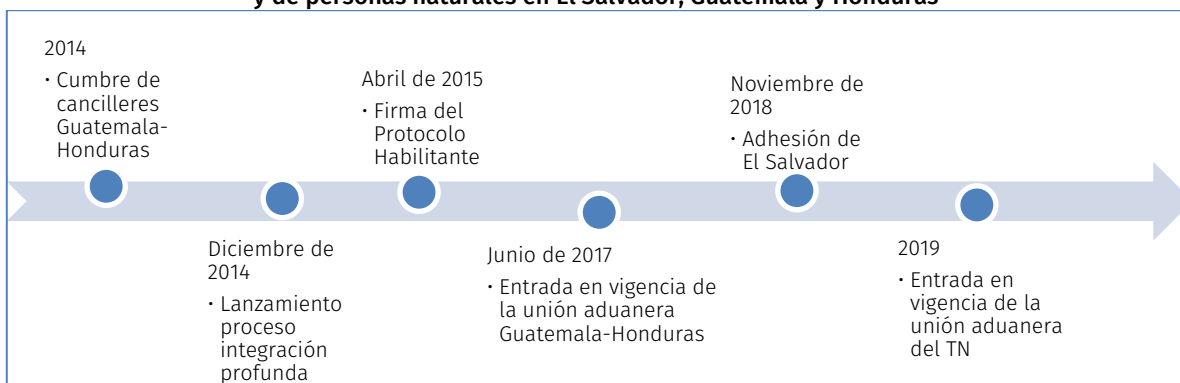
El Mercado Común Centroamericano (MCCA) fue fundado en 1960. La creación de una unión aduanera entre sus integrantes fue una de sus primeras metas y se esperaba que entrara en operación cinco años después (Tratado General de Integración Económica Centroamericana entre los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, 1960). Lamentablemente no fue así, aunque el MCCA suele ser considerado como la experiencia de integración regional más exitosa fuera de la Unión Europea. La unión aduanera demostró ser un objetivo elusivo (Mesquita, 2018), ya que pasaron décadas sin que hubiera ningún avance en el logro de este objetivo. Tras varios intentos fallidos, muchos expertos y analistas del proceso de integración se preguntaban si la unión aduanera no era una meta inalcanzable. Después de más de 50 años de esfuerzos infructuosos todo cambió en el breve lapso de tres años.

A. Aceleración y pausa

Tras una cumbre celebrada entre los cancilleres de Honduras y Guatemala en 2014, los presidentes de ambos países acogieron la propuesta de avanzar rápidamente hacia una unión aduanera entre ambos países y declararon públicamente su decisión de concretarla en un período relativamente corto (Redondo, 2020). El 10 de abril de 2015 el Protocolo Habilitante para el Proceso de Integración Profunda hacia el Libre Tránsito de Mercancías y Personas (Integración Profunda) fue firmado en la ciudad de Panamá por Honduras y Guatemala (SIECA, 2015). Para el 26 de junio de 2017, la unión aduanera, primera fase del proyecto de integración profunda ya se había implementado. Para 2018, El Salvador se había adherido formalmente a ese proceso (MINECO, 2017; SIECA, 2018).

Diagrama I.1

Hitos de la conformación del proceso de integración profunda hacia el libre tránsito de mercancías y de personas naturales en El Salvador, Guatemala y Honduras



Fuente: Elaboración propia.

Las discusiones técnicas para implementar la unión aduanera en El Salvador avanzaron rápidamente en un primer momento, pero al producirse un cambio de gobierno en dicho país el proceso se detuvo. Hoy en día, el Gobierno de El Salvador mantiene el tema bajo estudio y aún no ha anunciado un calendario para implementar su adhesión a la unión aduanera. Esta pausa en el proceso no solo ha impedido ampliar el territorio de la unión aduanera (UA), sino que se ha convertido en un obstáculo para el avance y perfeccionamiento de la UA entre Guatemala y Honduras, ya que las decisiones sobre la operación de la UA deben ser tomadas por la instancia ministerial, a la que se ha incorporado formalmente El Salvador, pero que no se está reuniendo regularmente y, por lo tanto, no ha podido adoptar las decisiones necesarias para avanzar en la fase de perfeccionamiento de la unión aduanera entre Guatemala y Honduras¹.

B. Las claves del éxito

¿Cuáles fueron los factores que permitieron la rápida creación e implementación de una unión aduanera dentro del MCCA, tras décadas de esfuerzos infructuosos? El análisis de esta experiencia, tanto en fuentes documentales como en entrevistas con actores clave del proceso, permite señalar dos factores centrales:

- i) el involucramiento directo y operativo de los presidentes de las repúblicas de Guatemala y Honduras, en una coyuntura políticamente auspiciosa, y
- ii) un enfoque transaccional de la reforma, entendido como una respuesta concreta a un problema concreto, en vez de un enfoque orientado a la reproducción de modelos ideales o mejores prácticas, de gran ambición y diseño prolijo y detallado.

El primer elemento que ayuda a comprender el desbloqueo del proceso de construcción de la unión aduanera se puede describir en términos de voluntad y compromiso político. El impulso inicial del proceso provino de dos cancilleres que tenían considerable peso e influencia dentro de sus respectivos gobiernos y fueron capaces de convencer rápidamente a los respectivos presidentes de la conveniencia de echar adelante ese proceso. A su vez, esos presidentes gozaban de alta influencia política.

Lo que es más importante, los presidentes se involucraron directamente en el proceso, exigiendo resultados a los organismos e individuos responsables de su avance, y movilizándolo

¹ Este fue un tema recurrente en las entrevistas que se realizaron como parte de este trabajo. La lista completa de las entrevistas puede consultarse en el anexo de este documento.

recursos humanos y financieros para asegurar su éxito en un plazo muy corto. Ese involucramiento implicó fijar plazos, supervisar avances y ejercer autoridad jerárquica, así como incluir un componente sin que todo lo demás hubiese resultado insuficiente: asignar los recursos humanos y presupuestarios necesarios para que el proceso avanzara. Parafraseando a uno de los entrevistados en este trabajo, cuando la integración profunda se deja exclusivamente en manos de cuerpos técnicos, siempre hay quien descubre un obstáculo insalvable que hace imposible avanzar. Sin la intervención directa de la presidencia, la unión aduanera no se hubiera concretado.

Una vez que se toma en cuenta la institucionalidad concreta de cualquier sector público, y los diversos grados de autonomía de los que inevitablemente gozan las burocracias e instituciones públicas, resulta evidente que un mero mandato resulta casi siempre insuficiente para implementar una reforma profunda, particularmente cuando se trata de procesos intensivos en transacciones y con un componente discrecional importante (Pritchett y Woolcock, 2002; Sabel, s/f).

En efecto, no se trata de un fenómeno caprichoso ya que el avance de los procesos de integración profunda demanda la colaboración de un amplio espectro de instituciones públicas. En particular, de las autoridades tributarias y aduaneras, de las sanitarias y fitosanitarias, de las instituciones responsables de asuntos migratorios y quizá incluso de las responsables de la regulación del transporte de carga terrestre, que es el principal instrumento para la movilización de mercancías en el comercio intrarregional así como eventualmente, de las responsables de la administración de puertos y aeropuertos, que podrían jugar un papel de creciente importancia en el comercio centroamericano.

Se trata, entonces, de un problema de coordinación público-pública (Cornick, 2013). El ente responsable de un proceso requiere de la colaboración de un amplio grupo de instituciones públicas sobre las que no tiene autoridad. Esas instituciones, a su vez, tienen sus propias agendas, prioridades y mandatos legales. Sin una autoridad superior, trátase del presidente o de un ministro reconocido como *primus inter pares*, el trabajo colaborativo tiende a ser relegado a un lugar secundario dentro de la agenda de los jefes institucionales. En estos casos, la intervención de una autoridad política superior resulta indispensable (Devlin y Moguillansky, 2010). El segundo elemento es lo que el Secretario General de la SIECA ha denominado un enfoque transaccional (Redondo, 2020) y que puede entenderse como una expresión concreta de lo que en la literatura se ha denominado métodos iterativos o experimentalistas de gobernanza (Andrews, 2013; Cornick, 2017; Sabel y Zeitlin, 2012).

La idea general es que, en vez de diseñar políticas con base en un modelo ideal y un conjunto de supuestas mejores prácticas, elaborar un plan detallado con un horizonte temporal amplio e implementar de manera disciplinada dicho plan parte de identificar problemas concretos, establecer objetivos generales pero flexibles y emprender acciones específicas, sujetas a evaluación y ajuste, para acercarse gradualmente a la solución del problema. En el proceso se identifican nuevos problemas, se ensayan nuevas soluciones y se desarrollan gradualmente capacidades públicas que permiten enfrentar y resolver problemas de creciente complejidad (Pritchett, Woolcock y Andrews, 2010; Pritchett, Andrews y Woolcock, 2012).

En el caso concreto de la unión aduanera en el norte de Centroamérica, parte de la explicación de por qué no se concretaba esta unión reside en que ninguno de los dos modelos ideales, a saber, el de la Unión Europea y el modelo teórico de Balassa (Balassa, 1961)² se ajustaba a la situación concreta de la región (véase el recuadro I.1). Sin importar los méritos teóricos de los modelos, o incluso las expectativas realistas de beneficios derivados de la

² El lector interesado en una síntesis accesible de la literatura y un análisis de la experiencia europea puede consultar (Liviú, 2012).

implementación de cualquiera de ellos, su adopción presentaba obstáculos de economía política que demostraron ser insuperables: la preocupación por la creación de instituciones supranacionales y la consiguiente cesión de soberanía, las preocupaciones por una posible erosión y cesión de control sobre la base tributaria, la capacidad de diversos grupos en cada país para solicitar excepciones o detener el proceso, así como preocupaciones referentes a regulaciones y normas sanitarias y fitosanitarias diferentes en los distintos países, y el peligro de una homologación que pudiese resultar perjudicial para ciertas actividades económicas. En otras palabras, en el contexto social, político y económico de la región la adopción de mejores prácticas en la constitución de un modelo ortodoxo de unión aduanera resultaba inviable y mientras se mantuvo el objetivo de implementarlas, el progreso fue casi inexistente.

Recuadro I.1

La teoría de la unión aduanera y su implementación en la Unión Europea

En 1962, Bela Balassa, con base en estudios previos de Maurice Byé (1950), Herbert Giersch (1949) y Jacob Viner (1950), estableció los pasos de una integración económica. En su libro *La teoría de la integración económica*, consideró que la unión aduanera es la segunda de las cuatro etapas requeridas antes de llegar a una integración económica completa. De acuerdo con Balassa (1962), la integración estaría sustentada en la creación de un área de libre comercio y en la unión aduanera. La primera tendría como objetivo la eliminación sustancial de los aranceles y otras restricciones al comercio entre los países participantes; en tanto, la segunda añadiría el establecimiento de reglas unificadas frente a terceros países, entre ellas la aplicación de un arancel externo común sería la más importante.

Adoptar una unión aduanera implicaría entonces que los miembros armonizaran sus políticas comerciales frente a terceros países, mantendrían el libre comercio de mercancías entre ellos y aplicarían un arancel externo común a países no miembros. Entre los beneficios económicos esperados se encuentran la creación de comercio entre los miembros por efecto de un mejor uso de los recursos, la formación de economías de escala y la reducción de costos; una recolección y distribución conjunta y equitativa de los recursos positiva para el bienestar de los países miembros; y una mayor fuerza de negociación de los miembros frente a terceros mercados en materia de política comercial. Entre las desventajas económicas se señalaba un riesgo de desviación de comercio debido a la existencia de un comercio más eficiente con terceros mercados que con los miembros de la unión aduanera, así como la pérdida de la autonomía en materia de política comercial. De acuerdo con Jacob Viner (1950), el establecimiento de una unión aduanera se consideraría positivo si los efectos de creación de comercio serían mayores que las pérdidas por desviación de comercio, en términos de bienestar económico.

En la Unión Europea, el establecimiento de una unión aduanera fue considerada desde el Tratado de Roma (1957). Los objetivos de su instalación estarían correlacionados con la teoría de la integración: abolición de los impuestos aduaneros y de las restricciones cuantitativas entre los estados miembros, así como la imposición de aranceles aduaneros comunes entre los miembros frente a terceros países. Debido a que hay algunas sensibilidades en materia de política comercial entre los seis miembros fundadores (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) la Unión Aduanera Comunitaria se formó hasta 1968, con lo que se eliminaron impuestos y restricciones aduaneras entre los miembros y se reemplazaron los aranceles nacionales por un arancel aduanero común en productos provenientes de países no miembros. Luego de varios avances entre 1968 y 1993, en este último año se eliminaron todas las formalidades aduaneras en las fronteras internas y se aplicó una legislación aduanera uniforme entre los miembros, lo que permitió por primera vez la libre circulación de productos entre los miembros de la Unión Europea.

Hoy en día la unión aduanera es concebida como un elemento esencial para el funcionamiento del mercado único de la Unión Europea. Los miembros aplican reglas comunes en sus fronteras extranjeras y sus administraciones aduaneras funcionan como si fueran una misma administración, recabando los impuestos aduaneros en una misma unidad. Actualmente, sus funciones cubren diversos aspectos de la política comercial con el objetivo de proteger los intereses económicos y de seguridad de sus miembros a través de instrumentos no arancelarios y políticas comunes externas.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Allew and Unwin, 1961; European Union, 2020 [sitio web] <http://ec.europa.eu> y G. Radu, "The European Union customs union: past results and future perspectives", *Revue Internationale de droit économique*, 4, 2014.

El enfoque adoptado por Guatemala y Honduras a partir de 2014, con el acompañamiento técnico de la SIECA, fue esencialmente pragmático: en vez de tratar de asimilarse a uno de los tres modelos canónicos en su forma pura (zona de libre comercio, unión aduanera y mercado único) se reconocen las particularidades institucionales del caso centroamericano:

- Los países integrantes del MCCA han avanzado sustancialmente hacia el establecimiento de un arancel externo común con algunas excepciones³, pero no tienen, formalmente, una política comercial externa común. Sin embargo, la suscripción de acuerdos regionales con socios externos, específicamente la suscripción del DR-CAFTA y del acuerdo de asociación con la Unión Europea, se asemejan al papel de una política comercial externa común de hecho, y cerca del 90% del comercio con socios extrarregionales ya se hace en condiciones de libre comercio. La implicación práctica es que en 2014 los países de la región ya estaban mucho más cerca de constituir una unión aduanera de lo que estaban en 2003, año en que se había lanzado la última iniciativa previa para crear dicha unión. Para 2028, el arancel para el comercio de la región con casi todo el resto del mundo, en casi todos los productos, se habrá reducido a cero, por lo que el problema del arancel externo común deja de tener relevancia, mientras que la eficiencia de las aduanas en frontera y las barreras no arancelarias pasan a tener una importancia central.
- Se toman como marco de referencia el Tratado General de Integración Económica y el Protocolo de Guatemala, en los que se establece la definición de una unión aduanera en el contexto del MCCA.
- En cuanto a los tributos, ya en 2008 se había establecido un convenio marco para el manejo de tributos internos en el marco de una unión aduanera regional y se había establecido el principio de cobro en país de destino, sin la creación de una caja única para la unión aduanera.
- Se partió de que el proceso solo podría tener éxito a partir de un esquema de gobernanza intergubernamental y se descartó de antemano la creación de un sistema de gobernanza supranacional.
- Finalmente, y este es en muchos sentidos el elemento crucial, se partió del supuesto de que el fracaso de los procesos anteriores se debió, en buena medida, al intento de crear una unión aduanera completa desde el día uno. En contraste, en esta ocasión se optó por un proceso gradual y progresivo (Redondo, 2019) por construir sobre lo que ya se tenía y avanzar hacia una unión aduanera mediante mejoras incrementales dentro del marco jurídico institucional que ya se había construido.

C. Los avances al día de hoy⁴

- Para 2017, el 70% de las mercancías entre Guatemala y Honduras estaban incluidas en el régimen de libre circulación, porcentaje que para el año siguiente se había elevado al 80%.
- Se contaba también con un Catálogo de Excepciones a la Libre Circulación (SIECA, s/f).

³ Asociadas, generalmente, a la existencia de tratados de libre comercio suscritos por países individuales con socios comerciales extrarregionales.

⁴ La descripción de los avances a la fecha se basa en Redondo (2019) y se complementa con algunas otras fuentes, que se indican en el texto.

- Se habían habilitado puestos fronterizos integrados en Corinto, Agua Caliente y El Florido (Redondo, 2019; World Bank, s/f).
- Se habían implementado tanto la FYDUCA (SIECA, 2017a) como el sistema de notificaciones MSF (SIECA, 2019).
- Se había creado la Plataforma Informática Comunitaria (PIC) y se había puesto en operación el prechequeo migratorio para conductores.
- Se había armonizado el 98% de las líneas arancelarias con terceros países.

El efecto en los tiempos de circulación de las mercancías bajo libre circulación fue dramático, ya que pasó de 11 horas a 6 minutos en promedio, y en el puesto fronterizo más eficiente y bien equipado, el de Corinto, se redujo a poco más de 3 minutos en promedio. En el caso del comercio fuera de libre circulación, se produjo una modesta reducción: pasó de 11 a 10 horas. Sin embargo, estos datos reflejan en buena medida los problemas de Agua Caliente, ya que los tiempos en Corinto y El Florido son de poco más de 7 horas en el primer caso y apenas algo más de 4 horas en el segundo.

El Salvador inició en 2017 un proceso que empezó con la aprobación del Convenio de Compatibilización de Tributos Internos, seguido por la aprobación, en julio de 2018, del Protocolo de Adhesión a la Integración Profunda, y para noviembre de ese mismo año El Salvador estaba formalmente integrado a su institucionalidad. En enero de 2019 tuvo lugar la primera ronda trinacional del proceso de integración profunda y se definió una hoja de ruta para la adhesión de El Salvador a la unión aduanera. A partir de allí, el proceso ha entrado en una suerte de impase, como se explicó anteriormente, y en la actualidad los esfuerzos de todos los gobiernos de la región están concentrados en la atención de la crisis sanitaria causada por la pandemia del coronavirus.

Sin embargo, una vez superada la pandemia, todos los países de la región deberán enfrentar el reto de reconstruir y reactivar unas economías cuyo desempeño económico ya desde antes de la pandemia era apenas modesto, como se explica en el capítulo II de este documento. En ese contexto, retomar el ímpetu inicial del proceso de integración profunda y unión aduanera puede resultar una opción particularmente atractiva para los países de la región, dado el potencial del proceso de integración como instrumento para la reactivación económica, que se discute en el capítulo III.

Capítulo II

El desempeño reciente de las economías del Triángulo Norte

A. Tasas de crecimiento: historia reciente y proyecciones de corto plazo

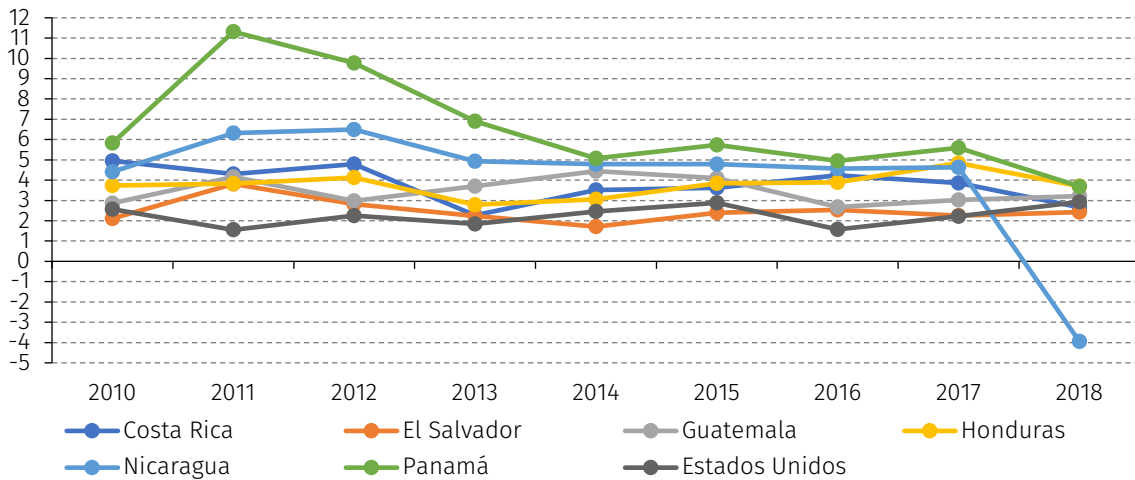
Tras la crisis financiera de 2008-2009, las economías de Centroamérica, y las de los países que integran el Triángulo Norte en particular, han demostrado una relativa resiliencia ante un entorno externo variable en términos de los precios de materias primas y productos primarios y de crecimiento moderado de la economía mundial y de los principales socios comerciales de la región. Esta resiliencia se expresa en tasas de crecimiento consistentemente superiores a las de América Latina considerada en su conjunto y a las del mundo desarrollado, aunque muy por debajo de los países asiáticos, en particular China y la India.

Sin embargo, este desempeño relativamente bueno no debe ser motivo de complacencia, ya que estimaciones recientes sugieren que la región está convergiendo a una tasa de crecimiento de largo plazo entre el 3,2% y el 4%. A ese ritmo la región tardaría entre 148 y 159 años para alcanzar el nivel actual de ingreso per cápita de los Estados Unidos, y entre 46 y 76 años, incluso, para alcanzar el nivel del Perú (Prat y López, 2018).

La situación ha empeorado de manera considerable desde entonces. En febrero de 2020 la CEPAL proyectaba un crecimiento promedio para la región de 3,1% en 2020, en contraste con el 3,9% del año anterior, y una recuperación débil en 2021 (CEPAL, 2020a). Pocos meses después, en julio, la misma institución proyectaba una tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) de un -6,2% en 2020 para Centroamérica en su conjunto, y de -8,6%, -4,1% y -6,1% para El Salvador, Guatemala y Honduras respectivamente (CEPAL, 2020b).

Gráfico II.1

América Latina y países seleccionados: tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) real, 2010-2018



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

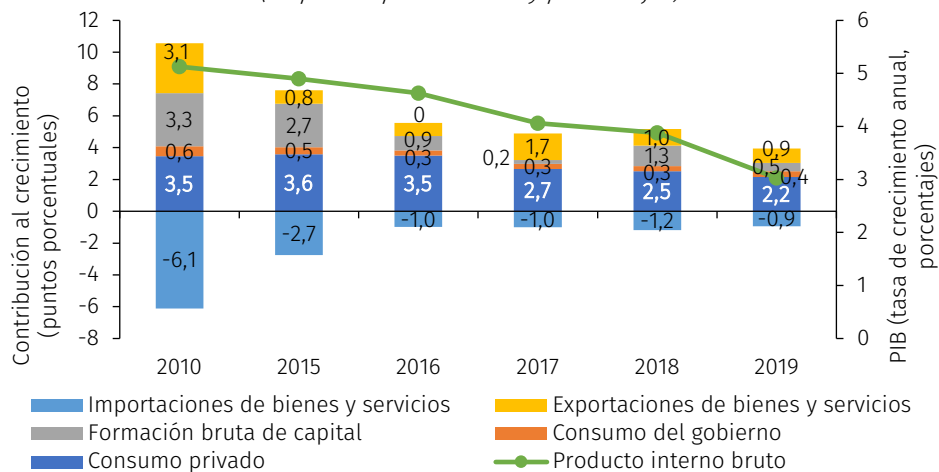
B. Determinantes de corto y largo plazo del crecimiento

Dejando de lado por un momento la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias económicas, conviene identificar los factores de corto y largo plazo que contribuyen a explicar el modesto desempeño económico de la región en los últimos diez años. Simplificando radicalmente un tema de enorme complejidad, en el corto plazo la reducción del dinamismo del consumo privado y de la demanda externa han contribuido a desacelerar el crecimiento regional. También se ha reducido el dinamismo de la formación bruta de capital, que además de contribuir a un menor crecimiento del PIB en el corto plazo, reduce el potencial de crecimiento de largo plazo. En el gráfico II.2 se muestra el detalle de estas contribuciones de 2010 a 2019.

Gráfico II.2

Centroamérica y República Dominicana: oferta y demanda y contribución al crecimiento del PIB, 2010 y 2015-2019

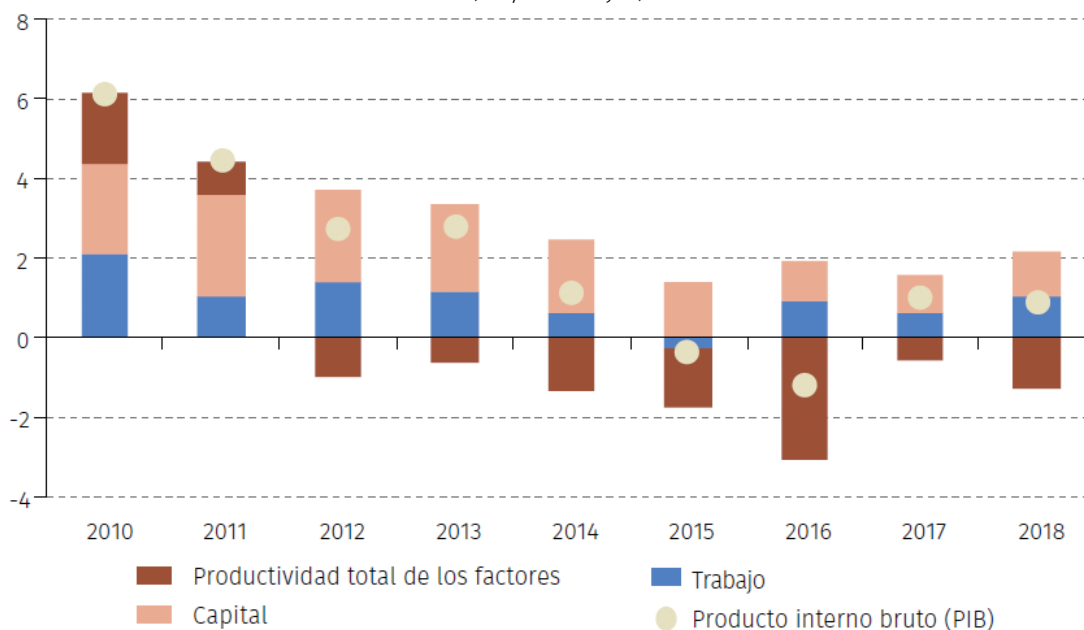
(En puntos porcentuales y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance preliminar de las economías de Centroamérica y la República Dominicana en 2019 y perspectivas para 2020: febrero de 2020*, Ciudad de México, 2020a.

En el largo plazo, la productividad total de los factores puede ser el factor más importante. Aunque no se cuenta con datos desagregados a nivel de cada país de la región, las estimaciones de la brecha de productividad entre América Latina y los Estados Unidos para el período entre 1960 y 2010 indican que la brecha pasó de un 26,60% a un 48,03% (Fernández-Arias, Stein y Crespi, 2014). Las estimaciones más recientes de la CEPAL indican que la contribución de la productividad total de los factores al crecimiento económico de América Latina ha sido negativa de 2012 en adelante, como se muestra en el gráfico II.3.

Gráfico II.3
América Latina: determinantes del crecimiento del PIB, 2010-2018
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La productividad laboral determina en gran medida los ingresos de la población y la capacidad productiva y competitiva de la región. A su vez, incide directamente en el crecimiento del PIB. Como se observa en el cuadro II.1, las tasas de crecimiento de la productividad laboral son bajas en la región, sobre todo en Guatemala y Honduras.

Cuadro II.1
Centroamérica: tasas anuales de crecimiento del PIB real, inversión fija bruta en relación al PIB, y tasa de crecimiento anual de la productividad laboral
(En porcentajes)

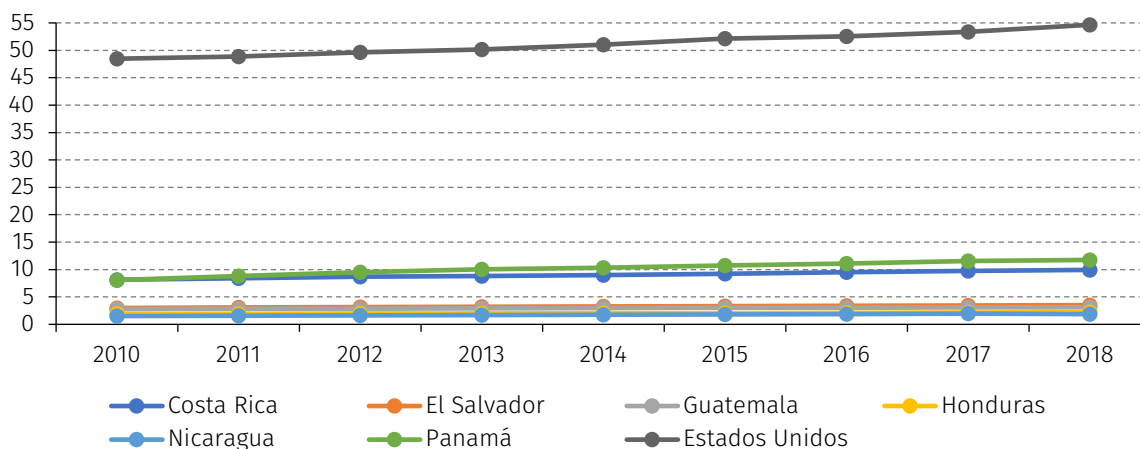
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Costa Rica								
Tasa de crecimiento del PIB	5,0	4,3	4,8	2,3	3,5	3,6	4,2	3,3
IFB/PIB a precios constantes	19,8	19,6	20,6	20,1	20,0	19,9	20,0	18,5
Producción por trabajador (PIB en dólares constantes de 2010 entre el número de trabajadores)	6,8	1,5	3,5	-0,8	-0,1	4,5	7,2	1,0
El Salvador								
Tasa de crecimiento del PIB real	1,4	2,2	1,9	1,8	1,4	2,3	2,4	n.d.
IFB/PIB a precios constantes	15,8	17,6	17,0	18,2	16,8	17,8	17,3	n.d.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Producción por trabajador (PIB en dólares constantes de 2010 entre el número de trabajadores)	-2,2	-0,3	-0,5	-0,5	1,2	1,5	2,1	1,3
Guatemala								
Tasa de crecimiento del PIB real	2,9	4,2	3,0	3,7	4,2	4,1	3,1	2,8
IFB/PIB a precios constantes	14,3	14,7	14,8	14,5	14,5	14,8	14,7	14,8
Producción por trabajador (PIB en dólares constantes de 2010 entre el número de trabajadores)	1,9	2,8	-8,5	9,5	-0,3	1,4	-0,6	0,6
Honduras								
Tasa de crecimiento del PIB real	3,7	3,8	4,1	2,8	3,1	3,8	3,8	4,8
IFB/PIB a precios constantes	19,6	22,1	22,0	21,0	20,5	22,1	19,9	20,4
Producción por trabajador (PIB en dólares constantes de 2010 entre el número de trabajadores)	1,9	2,8	-8,5	9,5	-0,3	1,4	-0,6	0,6
Nicaragua								
Tasa de crecimiento del PIB real	4,4	6,3	6,5	4,9	4,8	4,8	4,7	4,9
IFB/PIB a precios constantes	22,0	25,2	28,6	28,7	28,3	32,7	32,3	31,4
Producción por trabajador (PIB en dólares constantes de 2010 entre el número de trabajadores)	1,2	2,0	2,3	2,3	1,4	2,5	2,4	3,3
Panamá								
Tasa de crecimiento del PIB real	5,8	11,3	9,8	6,9	5,1	5,6	5,0	5,4
IFB/PIB a precios constantes	31,4	33,5	38,1	43,2	44,7	45,1	46,0	48,0
Producción por trabajador (PIB en dólares constantes de 2010 entre el número de trabajadores)	4,4	10,4	4,6	2,5	5,0	2,7	2,0	4,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información proporcionada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y University of Groningen.

Finalmente, si el desempeño se examina desde la perspectiva del PIB per cápita, nuevamente la conclusión es que ni Centroamérica como un todo, ni los países del Triángulo Norte en particular, están logrando cerrar la brecha de ingreso con los países desarrollados. Por el contrario, dicha brecha tiende a ensancharse, como se ilustra en el gráfico II.4.

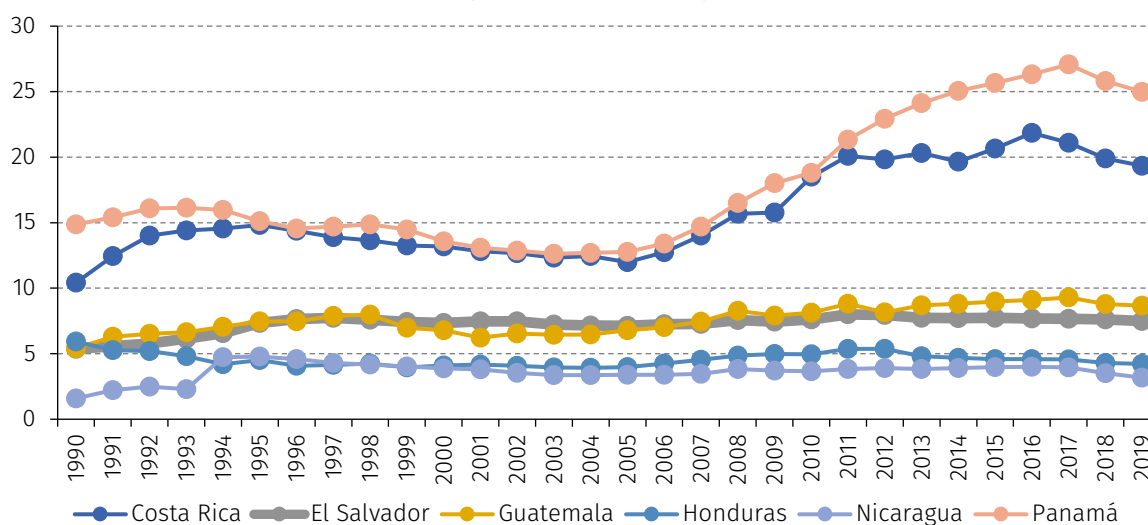
Gráfico II.4
Producto interno bruto (PIB) total anual por habitante a precios constantes, 2010-2018
(En miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el caso de los dos países que dieron inicio al proceso de integración profunda, el panorama es más preocupante aún, ya que en ellos la productividad relativa del trabajo ha tendido a decrecer con respecto, incluso a la productividad del trabajo en Centroamérica. Entre 1990 y 2014 el crecimiento anual promedio del índice de productividad laboral para la subregión de Guatemala y Honduras fue del 0,6%, mientras en el caso de Centroamérica se ubicó en el 1,4% (SIECA, 2016) (véase el cuadro II.1). De acuerdo con la SIECA (2016), “el producto por trabajador para el caso de Guatemala y Honduras en 2014 fue de 5.157,8 dólares mientras en Centroamérica alcanzó los 7.211,7 dólares, esto supone que la relación de productividad de Guatemala y Honduras con respecto a la región se ubicó en el 71,59%, siendo un registro menor a lo observado en 1990 cuando la relación de productividad era del 86,1%” (pág. 14). La productividad de la región centroamericana diverge de los países desarrollados, así como al interior del propio proceso de integración regional (véase el gráfico II.5).

Gráfico II.5
Centroamérica: productividad laboral con relación a la productividad laboral en los Estados Unidos,
1990-2019
(Estados Unidos = 100)



Fuente: Banco Mundial, sobre la base de DataBank, World Development Indicators [base de datos en línea] <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

C. Pandemia y destrucción de capacidades productivas

Tanto o más grave que la magnitud de la contracción esperada para 2020 es su naturaleza porque no se trata de una fluctuación cíclica de la demanda agregada, sino de un profundo *shock* del lado de la oferta agregada. La pandemia ha forzado al cierre, más o menos estricto, de las economías de la región por un período prolongado. Durante este período no solo se han incrementado el desempleo y la pobreza, sino que se ha deteriorado la posición fiscal del sector público, el balance de los bancos y un número creciente de empresas se encuentra en una situación precaria o ha debido cerrar sus puertas.

La consecuencia inevitable es la destrucción de capacidades productivas, cuya reconstrucción nunca es fácil ni rápida, y que sucede al mismo tiempo que se reduce la capacidad financiera del sector público para apoyar la reconstrucción de esas capacidades. Además, como la pandemia y sus consecuencias económicas son de alcance global, no cabe esperar que una rápida recuperación de la demanda externa por los productos y servicios de la región contribuya a una recuperación rápida una vez superada la crisis sanitaria.

D. Incrementar la inversión y la productividad

Resulta imperativo para la región, por lo tanto, incrementar de manera sostenida y sostenible tanto la inversión productiva como la productividad de su aparato productivo. De otra forma parece imposible asegurar un nivel adecuado de bienestar para toda su población, de manera congruente con los objetivos de cada país y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) acordados internacionalmente. Si esta era una tarea urgente desde antes de la pandemia, tras ella la urgencia será mayor, ya que el primer paso que deberán dar todos los países será recuperar el terreno perdido y hacerlo en un entorno internacional poco favorable, ya que los socios comerciales de la región también estarán enfrentando el reto de la reconstrucción económica tras una recesión profunda en la economía mundial.

Al mismo tiempo, debe reconocerse la enorme dificultad de ambas tareas, ya que incrementar el nivel de ahorro e inversión en países de bajos ingresos y con necesidades urgentes de consumo inmediato es siempre un reto difícil de superar, mientras que la identificación de las políticas y acciones necesarias para el incremento acelerado y sostenido de la productividad de los factores ha sido un desafío frente al cual pocas veces han salido bien librados economistas, teóricos del desarrollo y responsables de las políticas.

En este contexto, el perfeccionamiento de la unión aduanera entre Guatemala y Honduras, la implementación de dicha unión en El Salvador y el proceso de integración profunda de los países del Triángulo Norte de Centroamérica deberían pasar a ocupar un lugar central en la agenda de esos tres países ya que, como se explica en la sección siguiente, el proceso de integración económica ofrece oportunidades para el incremento de la inversión —tanto la doméstica como la extranjera— con efectos positivos en la productividad y la competitividad que están fuera del alcance de cualquiera de estos países actuando de manera individual.

E. Evolución de las operaciones comerciales

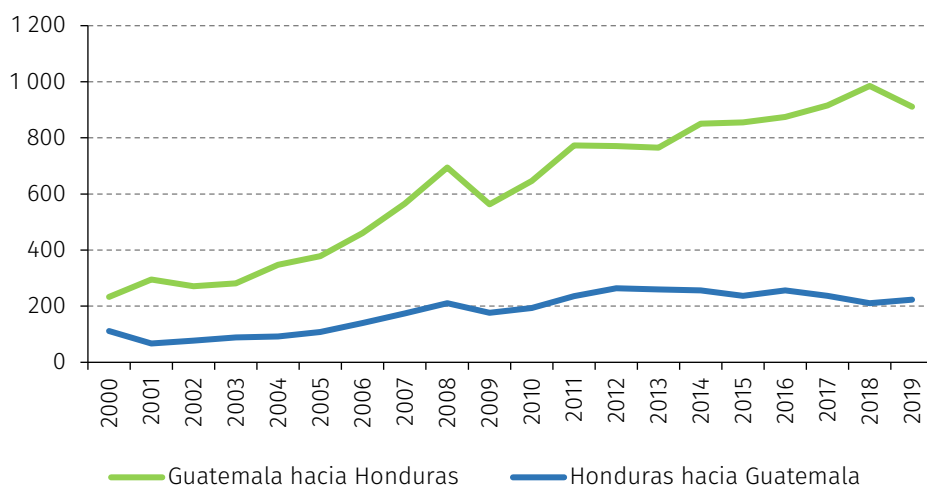
Con la implementación de la Factura y Declaración Única Centroamericana (FYDUCA) el proceso de recolección de datos sobre comercio exterior enfrenta el desafío de tratar de manera adecuada las operaciones de transferencia y adquisición que se realizan en el marco de la integración profunda con el objetivo de no subestimar las estadísticas de la balanza de pagos.

El comercio bilateral de mercancías entre Guatemala y Honduras medido por las exportaciones ha demostrado un crecimiento sostenido con la única interrupción observada en la crisis de 2008-2009. En 2019 las exportaciones de Guatemala hacia Honduras sumaron un valor total de 910,9 millones de dólares y las exportaciones de Honduras hacia Guatemala fueron de 223,5 millones de dólares. La suma de las exportaciones bilaterales durante el primer año de implementación de la FYDUCA (2018) registró un incremento del 4%. Mientras tanto, la desaceleración del comercio mundial observada en 2019 se reflejó en las exportaciones bilaterales, que registraron una caída.

Entre enero de 2018 hasta septiembre de 2020⁵ se registraron 148.277 operaciones en el marco de la unión aduanera equivalentes a un valor de 1.003,4 millones de dólares. Para el período señalado, el 83% del valor de las operaciones realizadas a través de la FYDUCA corresponde a operaciones desde Guatemala hacia Honduras y el remanente 17% corresponde a transferencias desde Honduras hacia Guatemala.

⁵ La entrada en vigor del uso obligatorio de la FYDUCA fue marzo de 2018. Sin embargo, entre enero y febrero se registró un total de 204 operaciones.

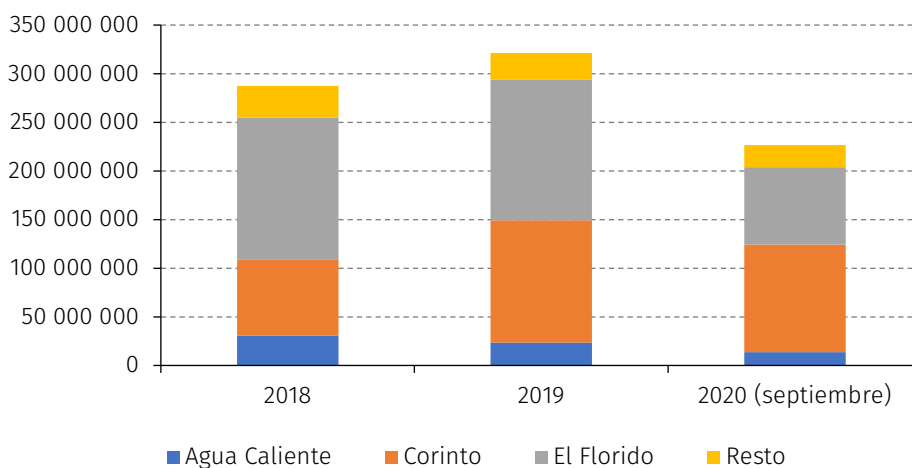
Gráfico II.6
Exportaciones de mercancías entre Guatemala y Honduras, 2000-2019
(En millones de dólares)



Fuente: Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), sobre la base de datos de los bancos centrales.

A pesar de la desaceleración en el comercio mundial de mercancías observada durante 2019, el valor de las transferencias desde Guatemala hacia Honduras creció un 12% con respecto a 2018, sin embargo, en 2020 se registra un menor dinamismo al observarse una variación interanual del 1% en las transferencias acumuladas hasta agosto. El puesto fronterizo Corinto es el principal punto de salida de las transferencias realizadas desde Guatemala y concentra el 53% de las operaciones de FYDUCA registradas desde 2018 hasta el 20 de septiembre de 2020. El puesto fronterizo El Florido registra el 31% de las operaciones de FYDUCA según volumen, que representan el 44% del valor total de las transferencias realizadas desde Guatemala (superan incluso a Corinto) (véase el gráfico II.7).

Gráfico II.7
Guatemala: transferencias hacia Honduras mediante el uso de la FYDUCA
(En millones de dólares)

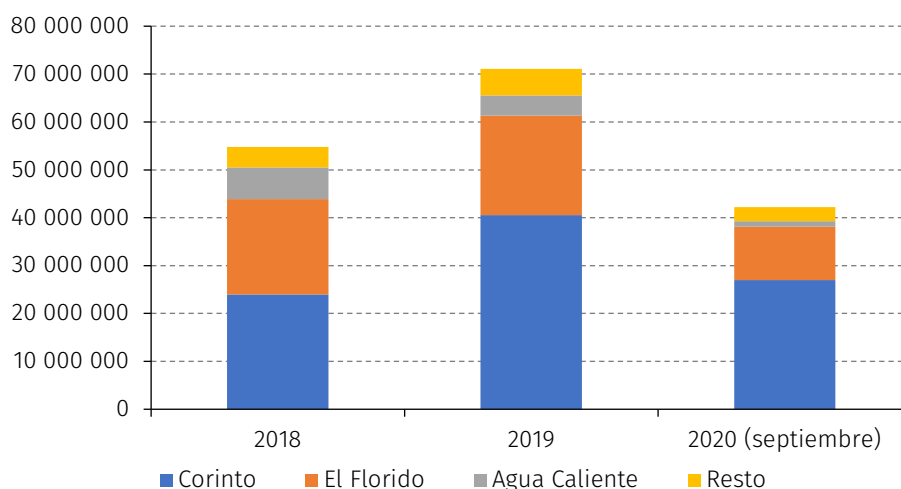


Fuente: Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), con información de la FYDUCA.

Nota: Información al 20 de septiembre de 2020.

El escenario en las transferencias realizadas desde Honduras hacia Guatemala muestra un patrón similar con un aumento en 2019 —este es el segundo año de entrada en vigor de la FYDUCA— y una perspectiva de bajo crecimiento para 2020. Durante 2019 el valor de las transferencias realizadas desde Honduras hacia territorio guatemalteco aumentó en un 30% con respecto al año anterior, sin embargo, hasta agosto de 2020 se muestra una reducción acelerada equivalente al -13%. El puesto fronterizo Corinto ha sido el punto de salida del 46% de las transferencias realizadas desde Honduras, le sigue El Florido con el 19% y Agua Caliente con el 4% (véase el gráfico II.8).

Gráfico II.8
Honduras: transferencias hacia Guatemala mediante el uso de la FYDUCA
(En millones de dólares)



Fuente: Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), con información de la FYDUCA.

Nota: Información al 20 de septiembre de 2020.

F. Entorno de negocios y retos sobre competitividad

La generación de oportunidades sostenibles de empleo para la población y la atracción de inversiones para el desarrollo de nuevas industrias está condicionada al esfuerzo que realizan tanto el Estado como los actores de la sociedad por fomentar un entorno de negocios basado en marcos regulatorios que minimicen la incertidumbre y fomenten el aumento de la productividad. En materia regulatoria, el reporte *Doing Business 2020* del Banco Mundial permite identificar al menos tres segmentos de áreas de mejora.

En primer lugar, los tres países del norte de Centroamérica comparten por igual significativas distancias con respecto a las mejores prácticas internacionales en materia de cumplimiento de contratos, manejo de permisos de construcción y protección de inversionistas mayoritarios. En el segundo bloque se ubican las áreas de mejora en donde al menos dos países se ubican en posiciones lejanas respecto al país de mejor desempeño: la apertura de un negocio, la obtención de electricidad, el pago de impuestos y la resolución de insolvencias. Finalmente, el área regulatoria de mejor desempeño de acuerdo con el Banco Mundial es la obtención de crédito. En materia de comercio transfronterizo los países del Triángulo Norte tienen una calificación mejor al promedio del resto de variables relativas al ámbito de regulación estudiados por el Banco Mundial, principalmente para los casos de El Salvador y Guatemala (véase el cuadro II.2).

Cuadro II.2
Triángulo Norte: entorno de negocios para 2020
(Ranking y puntuación)

Índice	Ranking			Puntuación		
	GT	HN	ES	GT	HN	ES
Facilidad para hacer negocio	96	133	91	62,6	56,3	65,3
Apertura de un negocio	99	170	148	86,8	71,4	78,6
Comercio transfronterizo	82	130	46	77,2	64,3	89,8
Cumplimiento de contratos	176	154	126	34,5	44,2	51,9
Manejo de permisos de construcción	118	158	168	65,3	56,2	52,3
Obtención de crédito	15	25	25	85	80	80
Obtención de electricidad	46	138	87	84,2	59,9	74,5
Pago de impuestos	104	167	70	70,3	49,9	77,5
Protección de inversionistas minoritarios	153	120	140	30	42	36
Registro de propiedades	89	101	79	64,9	62,3	66,3
Resolución de insolvencia	157	143	92	27,6	32,6	45,6

Fuente: Banco Mundial.

^a Ranking para 190 economías en el *Doing Business*.

^b Puntuaciones en escala de 0 a 100, donde 0 representa el más bajo y 100 el mejor desempeño.

De acuerdo con la evaluación sobre competitividad realizada por el Foro Económico Mundial mediante el Índice Global de Competitividad 4.0, los países del Triángulo Norte se ubican en el *ranking* publicado para 2019 en posiciones cercanas, con Guatemala (98 de 141 países) como el país mejor ubicado, seguido de Honduras (101) y El Salvador (103). Al desagregar los 12 pilares del índice se determina que las mejores posiciones del *ranking* para los tres países se registran en las áreas de estabilidad macroeconómica, mercado de bienes y servicios, salud y sistema financiero. Sin embargo, el desempeño en estas dimensiones se encuentra todavía lejos de la frontera de mejor rendimiento. En general, cinco dimensiones de competitividad para Guatemala, Honduras y El Salvador presentan mayores brechas respecto a la muestra comparada de países; entre ellas destacan la dimensión de instituciones, educación, adopción de TIC e innovación (véase el gráfico II.9).

Gráfico II.9
Países del Triángulo Norte de Centroamérica: Índice Global de Competitividad 4.0
(Puntuación según dimensiones (0-100))



Fuente: Foro Económico Mundial.

Capítulo III

La integración económica como instrumento para la productividad

A. ¿Se puede replicar el éxito inicial en el proceso de integración profunda del Triángulo Norte?

La integración económica puede jugar un papel importante en el incremento de la competitividad, la interacción productiva regional productiva y la conectividad de los países del Triángulo Norte, como se desarrolla en el resto de este capítulo. Sin embargo, ese potencial resultaría de poca relevancia práctica si no fuese posible dar un renovado impulso a este proceso y superar la pausa en la que se encuentra en este momento. La pregunta entonces es si se pueden replicar, total o parcialmente, las dos condiciones que facilitaron el éxito durante la fase inicial de la puesta en marcha del proceso de integración profunda y de la creación de la unión aduanera.

En cuanto al método de trabajo, es decir, el gradualismo, la construcción sobre la base de la institucionalidad ya existente, el enfoque transaccional, la apuesta a la acumulación de mejoras en lugar de la creación, desde el inicio, de entidades virtuales, no deberían ser un problema: las destrezas requeridas para ello ya han sido desarrolladas por la SIECA y las bondades del enfoque ya han sido comprobadas por los representantes de los países miembros. Por otra parte, en 2021 todos los países de la región enfrentarán el desafío de reconstruir economías diezmadas por la pandemia del coronavirus y recuperar el terreno perdido no solo en términos económicos, sino también en términos sociales e institucionales. Deberán hacerlo en un contexto en el que los efectos del cambio climático se estarán manifestando con aún más intensidad que en el presente y en el que no cabe descartar que ocurran nuevas pandemias y otros desastres vinculados a eventos naturales extremos.

En este contexto, los procesos de integración profunda y de perfeccionamiento y expansión de la unión aduanera pueden jugar un papel central y sus beneficios pueden resultar aún más evidentes. Dada esta centralidad de la integración profunda como herramienta para incrementar las inversiones y la productividad, esta podría convertirse en un elemento clave para la reactivación económica y una de las más altas prioridades regionales una vez pasada la pandemia. En los capítulos IV y V se proponen un método de trabajo y una posible agenda común orientados a mostrar que la integración profunda y la unión aduanera pueden jugar ese papel. Antes de entrar de lleno a esos temas, es conveniente repasar la hoja de ruta de la unión aduanera y examinar brevemente los temas en los que ha habido avance y aquellos en los que el proceso enfrenta mayores dificultades para avanzar.

B. Integración como requisito para alcanzar escalas de producción eficientes

En la conocida visión de la CEPAL, la industrialización era el elemento central del proceso de transformación productiva requerida para que las economías en desarrollo se transformasen en economías desarrolladas. A la vez, la industrialización demandaba mercados más o menos amplios, sin los cuales no sería posible alcanzar escalas eficientes en la producción manufacturera (Martínez Piva, 2019a). En el caso concreto de Centroamérica, cuyas economías eran y siguen siendo de muy pequeña escala, el mecanismo idóneo para incrementar la escala del mercado era la integración económica regional (Martínez Piva, 2019b), ya que a finales de los años cincuenta, cuando se discutían estas ideas, la ampliación del mercado por la vía del acceso a los mercados desarrollados no era una opción viable. La gran liberalización que caracterizaría la economía mundial a partir de los ochenta (Mesquita y Stein, 2019) ni siquiera se vislumbraba en el horizonte en aquel momento.

Ni la liberalización comercial a partir de los años ochenta ni que tanto países individuales como la región actuando conjuntamente suscribieran numerosos tratados de libre comercio restaron fuerza al argumento en favor de la integración regional: el mercado regional es el segundo mercado de exportación para la mayor parte de los países del MCCA y tanto los productos de exportación que se transan dentro de la región como las empresas que exportan a este mercado tienen un perfil distinto de aquellos que se destinan a mercados externos (Cordero, 2017). El proceso de integración regional permite realizar economías de escala en industrias que no están en capacidad de utilizar el mercado global con ese propósito. El perfeccionamiento de ese proceso, además, permitiría integrar al comercio regional a un número mayor de empresas, de dimensiones relativamente modestas, si se redujeran los costos asociados al comercio regional.

A estos argumentos se suman, en la coyuntura actual, las recientes disrupciones del comercio internacional, así como la posibilidad de que enfrentar un período de desglobalización del comercio y de relocalización de las cadenas productivas de valor (*in-shoring* y *near-shoring*). Si el acceso a terceros mercados se hace más difícil o incierto, el papel estratégico del mercado regional se hace aún mayor. El proceso de integración regional, sobre todo el proceso de integración profunda del Triángulo Norte, permitiría la integración productiva de empresas exportadoras cuyos mercados de destino se encuentren fuera de la región centroamericana y para las que la integración de sus procesos productivos aumentaría su eficiencia y competitividad.

En síntesis, la integración regional tiene el potencial de permitir que empresas de manufactura, que no tienen la escala o el músculo necesario para exportar a terceros mercados alcancen escalas de producción más eficientes mediante la exportación al mercado

regional y de hacer más atractiva la región como destino de inversión extranjera directa orientada al mercado regional. Para empresas que ya tienen capacidad de exportación a terceros mercados, el mercado regional también puede ser importante e incrementar la escala del mercado total en que colocan sus productos.

C. Complejidad, intensidad de conocimiento y los elevadores automáticos del desarrollo

En la formulación original del argumento cepalino, la industria jugaba un papel privilegiado por dos razones. En primer lugar, porque era el único sector económico que exhibía una tendencia incondicional a la convergencia con los niveles de productividad de los países avanzados y porque su intensidad en conocimiento permitía desarrollar capacidades productivas que no se podían generar en otros sectores de actividad económica. En segundo lugar, porque la baja elasticidad-ingreso de los productos primarios y la alta elasticidad-ingreso de los bienes manufacturados llevaban a la conclusión de que los países que se especializaran en productos primarios se condenarían a sí mismos a niveles de ingreso cada vez más pequeños en relación con los de las economías avanzadas.

Actualmente, la política de transformación productiva debe entenderse en un sentido más amplio, como política productiva, incluyendo a los sectores primarios y terciarios además de la industria propiamente dicha, ya que el factor crucial es la complejidad de los procesos productivos y su potencial para el incremento general de las capacidades productivas de una determinada economía. Es decir, el concepto de industrialización debe extenderse en la actualidad a otros sectores como el primario y el terciario, con énfasis en la creación de valor y la sostenibilidad. Por lo tanto el objetivo de una política de fomento productivo es densificar el tejido productivo e incrementar la productividad (CEPAL, 2012a; Martínez-Piva, 2020; Padilla Pérez y Alvarado, 2014). Dentro de ciertos límites, el factor determinante deja de ser qué se produce y se transforma más bien en cómo se produce (Hausmann y otros, 2011; Lederman y Maloney, 2012; Sabel, 2017).

El segundo argumento se ha reformulado a la luz de la evidencia que muestra que conforme se incrementa el ingreso de los países y las personas, se incrementa la demanda de productos alimenticios altamente diferenciados, cuya alta elasticidad ingreso cambia el potencial de la actividad agrícola como instrumento para el incremento generalizado de la productividad (Sabel, 2017). A lo anterior se debe sumar la transformación de la actividad agrícola, que en ciertos segmentos empieza a ser una actividad tan intensiva en conocimiento y sujeta a controles tan precisos como la producción industrial. De la misma manera, las actividades extractivas pueden verse asociadas con procesos intensivos de desarrollo de tecnología y propiedad intelectual asociada con ella.

En síntesis, el argumento estructuralista-cepalino clásico sobre la transformación productiva ha sido reformulado, por la propia CEPAL y por otros autores, de manera que el objetivo central (y el mecanismo principal para el desarrollo de capacidades productivas) deja de estar constituido exclusivamente por la industrialización; la transformación productiva se entiende de una manera más amplia, como transición hacia economías de creciente complejidad, con actividades de creciente valor y el desarrollo de capacidades productivas que tienen lugar solo al interior de entramados productivos complejos, dentro de los cuales se posibilita la combinación de un conjunto creciente de conocimientos y capacidades productivas,

en un ámbito de cercanía⁶ suficiente para realizar externalidades positivas de la aglomeración, conocidas también como externalidades marshallianas (Rodríguez-Clare, 2007)⁷.

La aglomeración de empresas y personas requerida para la realización simultánea de economías de escala y economías de aglomeración que faciliten la creación de procesos productivos crecientemente complejos y de mayor valor, demanda acceso a un mercado de escala proporcional a la de la aglomeración o clúster. Si estos mercados se conforman por países cercanos, se requiere de procesos de integración que permitan que diversos eslabones productivos se realicen a ambos lados de las fronteras, para lo cual el funcionamiento eficaz de los puestos aduaneros y los programas de facilitación del comercio (que reduce la distancia efectiva y el costo de las operaciones transfronterizas) son fundamentales y constituyen un argumento adicional en favor de la integración comercial. Sin embargo, como se analiza más adelante, el éxito en el desarrollo de clústeres productivos intensivos en conocimiento demanda, además, de políticas específicas. De esta manera, la integración comercial y la facilitación del comercio, sobre todo en países pequeños, puede entenderse como una condición necesaria pero no suficiente para crear una política de clústeres exitosa que incida en la competitividad de los países miembros.

D. Las ganancias del comercio

Un tercer argumento en favor de la integración comercial como instrumento para el incremento de la productividad y el ingreso es una variante del argumento tradicional de ventajas comparativas basadas en la dotación relativa de factores: si la estructura de producción de dos economías muestra ventajas comparativas reveladas en familias de productos distintos en cada país (aún si la dotación relativa de factores es similar en ambos), el comercio entre ellos puede incrementar el bienestar de ambos. En el caso de las economías de Centroamérica podría esperarse que las similitudes estructurales entre todas ellas resultarían en un espectro muy limitado de posibles ganancias derivadas del comercio internacional.

Sin embargo, un estudio reciente muestra que los índices de complementariedad comercial entre Guatemala y Honduras pueden derivar beneficios importantes del incremento del comercio entre estos dos países (SIECA, 2016). El índice de complementariedad regional elaborado por la CEPAL (véase el cuadro III.1), que incluye a todos los países centroamericanos, recalca la importancia de la integración regional para un grupo importante de industrias, sobre todo del sector alimentarios y químico, lo que se corrobora con el análisis del comercio entre los países del Triángulo Norte. El análisis de la complementariedad comercial centroamericana subraya la relevancia de facilitar la integración productiva en sectores como el alimentario, el químico, el farmacéutico y el textil y confección, entre otros. Es decir, el proceso de integración es un espacio importante para realizar beneficios como resultado de un posible incremento del comercio en la región (CEPAL, 2020c).

⁶ Que en algunos casos puede ser virtual y desarrollarse a gran distancia física, pero que en muchos otros demandan cercanía física, especialmente cuando se trata de procesos de producción modernos que demandan la entrega justo a tiempo de bienes físicos.

⁷ Una discusión interesante, aunque ya algo desactualizada, de los requerimientos para una política de clústeres eficaz se puede encontrar en Otsuka y Sonobe (2011). Un resumen de la experiencia del País Vasco, quizá más relevante desde el punto de vista de los desafíos contemporáneos del desarrollo centroamericano, se puede encontrar en Monge-González y Salazar-Xirinachs (2016).

Cuadro III.1
Centroamérica: indicadores de complementariedad y capacidad exportadora

	Exportaciones con destino al mercado intrarregional (en millones de dólares)	Porcentaje de las exportaciones con destino al mercado intrarregional	Índice de complementariedad comercial (ICC) sectorial LN	Índice de Grubel y Lloyd	IHH	Índice de complementariedad regional ^a
Harinas y productos de molinería	0,71	0,89	0,57	0,89	0,94	0,80
Preparaciones alimenticias	1,00	0,52	0,65	0,67	0,70	0,71
Agua embotellada	0,34	0,91	0,79	0,69	0,82	0,71
Industria papelera	0,63	0,79	0,45	0,77	0,90	0,71
Cosméticos y aceites esenciales	0,59	0,84	0,39	0,70	0,80	0,66
Productos Farmacéuticos	0,69	0,74	0,12	0,86	0,81	0,64
Tejidos de algodón, fibras vegetales y fibras sintéticas	0,48	0,86	0,22	0,93	0,62	0,62
Pinturas, barnices y lacas	0,25	0,95	0,32	0,59	0,89	0,60
Lácteos y derivados	0,41	0,84	0,43	0,39	0,84	0,58
Sal	0,00	0,86	0,15	0,90	0,96	0,57
Grasas y aceites vegetales	0,12	0,77	0,29	0,73	0,94	0,57
Abonos	0,09	0,86	0,26	0,61	0,89	0,54
Impresos y sus manufacturas	0,06	0,85	0,20	0,65	0,85	0,52
Industria avícola	0,10	0,98	0,26	0,38	0,86	0,52
Arroz	0,02	0,74	0,21	0,75	0,86	0,52
Cuero, pieles y calzados	0,09	0,57	0,09	0,80	0,93	0,50
Mobiliario (metal, mimbre, ratán y demás muebles)	0,13	0,77	0,12	0,54	0,84	0,48
Cacao	0,03	0,55	0,07	0,76	0,98	0,48
Cereales	0,00	0,94	0,00	0,53	0,85	0,46
Industria pesquera	0,06	0,13	0,19	0,91	0,97	0,45

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estructura comercial y medidas económicas ante la pandemia de COVID-19 en Centroamérica, Cuba, Haití, México y la República Dominicana*, 2020c [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45785>, sobre la base de datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

Nota: El índice de complementariedad comercial (ICC) mide la complementariedad comercial de una región, comparando el comercio regional con el comercio mundial para estimar el grado de dependencia que la propia región está asociada con un producto. El índice de Grubel y Lloyd (IGL) mide el grado en que las importaciones y exportaciones de una región coinciden para un sector específico. El índice Herfindahl-Hirschman (IHH) mide el grado en que los diferentes países de la región participan en la exportación de un producto. Todas las categorías son estandarizadas entre 0 y 1 reflejando el resultado mínimo y el resultado máximo de cada sector. Más información sobre el cálculo del índice está disponible en De Groot (2018, pág. 24).

^a El valor de máxima complementariedad es 1.

A través del índice de complementariedad comercial (ICC), la SIECA (2016) realizó un análisis sobre la complementariedad comercial entre Guatemala y Honduras, que muestra el grado de asociación entre los productos que exporta un país y los productos que importa el otro socio. Existe mayor complementariedad comercial entre dos países cuando el ICC muestra un valor superior a 100. De acuerdo con la SIECA (2016):

“Los cálculos agregados del ICC indican que existe alta coincidencia de la oferta exportable y la demanda de importaciones entre Guatemala y Honduras y viceversa. El ICC de Guatemala, indica la existencia de una alta complementariedad de las exportaciones guatemaltecas con la demanda de importaciones de Honduras, durante los últimos diez años el ICC de Guatemala con Honduras se ubicó en el promedio de 191.7 sin mostrar mayores fluctuaciones en el tiempo. En el sentido inverso, el ICC de Honduras con Guatemala oscila alrededor del valor de 100 con un promedio de 94.5 en la última década” (pág. 30).

En cuanto a sectores productivos, Guatemala tiene un total de 217 grupos de productos, 14 con alta complementariedad comercial con Honduras, en tanto Honduras dispone de 150 partidas arancelarias con niveles altos de complementariedad comercial con Guatemala.

Capítulo IV

Del libre comercio a la integración productiva

A. El nuevo proteccionismo

Una evaluación del grado de apertura comercial de casi cualquier economía contemporánea que estuviese basada exclusivamente en el nivel del arancel externo promedio llevaría a la conclusión contundente de que en los últimos 40 años tuvo lugar una liberalización extraordinaria del comercio internacional de bienes y en menor medida de el de servicios. Sin embargo, las protecciones arancelarias no son el único mecanismo para proteger los mercados domésticos de la competencia externa.

En América Latina la disminución de los aranceles ha estado acompañada por un importante crecimiento de las barreras no arancelarias al comercio y, en algunos casos, del uso de instrumentos defensivos tales como las salvaguardas y las medidas *anti-dumping* (Mesquita y Stein, 2019). Barreras a la competencia en mercados clave, como el de la industria del transporte, y procedimientos aduaneros onerosos y lentos tienen el mismo efecto y contribuyen a impedir que los países puedan realizar plenamente los beneficios potenciales del comercio internacional.

En el caso de Centroamérica, los aranceles NMF (nación más favorecida) promedio han pasado de un rango de entre el 8% y algo más del 10% en 1995, a un rango de entre el 5% y el 7% en 2018. Por su parte, en ese mismo período, los aranceles preferenciales (dejando de lado el caso de Panamá, que mantiene aranceles preferenciales más altos que el resto de los países de la región) han pasado de un rango de entre el 6% y el 8%, a un rango de entre el 1% y el 2% (CEPAL, 2018). Guatemala mostraba un arancel preferencial promedio del 1,2% y Honduras del 1,8% en 2017. Sin embargo, una vez que se toman en cuenta las barreras administrativas al comercio, la CEPAL llega a la conclusión de que “es evidente que el principal problema para un exportador promedio en Centroamérica se encuentra en las elevadas barreras al comercio” (CEPAL, 2018, pág. 11).

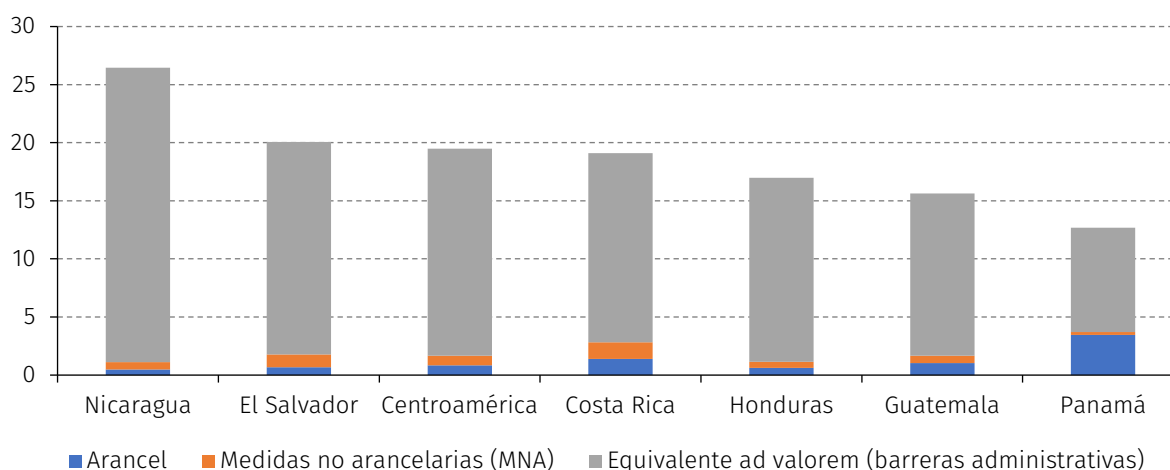
En el cuadro IV.1 se muestra el equivalente *ad valorem* para cada país de la región, por sectores, mientras que en el gráfico IV.1 se muestra la estructura de la protección según componentes y se hace evidente la importancia de las barreras administrativas al comercio, expresadas en valor agregado equivalente. Estos datos muestran la importancia de los programas de facilitación de comercio para poder aprovechar plenamente el potencial de la integración económica, o bien, la profundización de la integración a través de mecanismos como la unión aduanera.

Cuadro IV.1
Centroamérica: equivalentes *ad valorem* estimados para las barreras administrativas, 2017

Principales sectores	Costa Rica	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Panamá
Agricultura, caza y pesca	26,4	26,8	36,6	26,8	33,4	11,3
Petróleo y minería	5,1	1,1	1,0	0,6	7,0	2,0
Alimentos, bebidas y tabaco	14,6	17,8	15,6	17,8	19,6	7,3
Textiles, confecciones y calzado	33,8	30,1	36,5	28,3	61,7	21,8
Química y petroquímica	12,3	6,2	3,3	14,2	20,0	7,7
Metales y productos derivados	12,3	13,0	13,0	10,4	19,7	9,0
Maquinaria y equipo	8,1	9,7	7,5	9,4	19,0	6,2
Otras manufacturas	21,0	15,6	17,4	15,6	31,2	11,5
Todos los sectores	16,3	14,0	18,3	15,8	25,3	9,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La unión aduanera centroamericana probables impactos económicos y sociales*, Santiago de Chile, 2018.

Gráfico IV.1
Centroamérica: protección arancelaria y no arancelaria, alrededor de 2017
(En porcentajes *ad valorem*)



Fuente: J. M. Martínez Piva, *Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la CEPAL*, Santiago de Chile, 2019a.

Sin embargo, sería erróneo evaluar el grado efectivo de liberalización comercial considerando únicamente las barreras arancelarias ya que conforme estas se han reducido, se

ha incrementado el número de normas técnicas⁸ y barreras no arancelarias al comercio (véase el cuadro IV.2).

Cuadro IV.2
Centroamérica: cobertura de barreras no arancelarias en diversos sectores económicos
(En porcentajes del total de líneas arancelarias SA a 6 dígitos)

Sectores/países	Barreras sanitarias						Normas técnicas					
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Centroamérica	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Centroamérica
Animales	79	100	100	100	91	94	59	98	96	58	47	71
Vegetales	69	98	100	86	100	91	45	32	79	24	91	54
Alimentos, bebidas y tabaco	83	88	99	79	78	85	36	86	82	22	35	52
Minerales	93	12	9	3	3	24	51	53	13	...	82	50
Petróleo	44	17		3	0	16	44	98	95	...	5	60
Química	36	9	41	20	14	24	81	99	74	5	64	64
Caucho y plástico	0	1	...	...	...	1	2	44	...	1	...	16
Cueros	44	42	41	...	...	42	...	29	...	...	...	29
Maderas	...	4	2	...	...	3	4	0	...	...	...	2
Textiles y confecciones	0	5	4	...	...	3	0	...	...	...	...	0
Calzado	...	1	0	...	...	0	...	2	...	...	...	2
Minerales no metálicos	...	...	...	4	2	4	0	...	...	...	2	1
Metales	...	...	...	0	0	0	0	0	0	...	0	0
Maquinarias eléctricas	1	...	...	...	...	1	9	0	3	...	...	4
Todos los productos	16	22	19	16	17	18	26	42	40	8	25	28

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S. Kelleher y J.-D. Reyes, "Technical measures to trade in Central America. Incidence, price effects, and consumer welfare", *Policy Researcher Working Paper*, N° 6857, Banco Mundial, 2014.

Nota: No incluye a Panamá.

Si a lo anterior se suman las ineficiencias en puestos fronterizos y los altos costos de transporte, las fricciones en intercambios comerciales supuestamente libres pueden ser considerables e impedir la plena realización de las ganancias teóricas del comercio.

B. El alto costo del transporte

El alto costo del transporte y la lentitud con que se moviliza el transporte terrestre de carga también contribuyen a impedir que los países de la región aprovechen plenamente el potencial de la integración económica y la facilitación del comercio como instrumentos para incrementar su productividad y elevar el bienestar de los ciudadanos. El Banco Mundial estimó el costo del transporte terrestre de carga en la región en 0,17 dólares por kilómetro recorrido. En contraste, ese costo oscila entre 0,037 y 0,13 dólares en una muestra de países africanos, entre 0,02 y

⁸ Justificadas en algunos casos, pero simplemente utilizadas como barrera no arancelaria al comercio en otros.

0,108 dólares en los Estados Unidos, y se ubica en 0,05 dólares en Francia (Osborne, Pachón y Araya, 2014)⁹.

Los programas de facilitación del comercio pueden contribuir a disminuir los costos de transporte, pero la demora en los pasos fronterizos es solo uno de los factores que contribuyen a estos costos. El estado y la disponibilidad de infraestructura, el alto porcentaje de viajes de retorno con contenedores vacíos, así como el crimen y la inseguridad, son factores adicionales (Osborne, Pachón y Araya, 2014; World Bank, 2012) cuya atención demanda de políticas específicas en cuanto a infraestructura, seguridad y eficiencia operativa de la industria. Algunos de estos temas se abordan más adelante como parte de una posible agenda de acciones comunes para la competitividad, la integración productiva y la conectividad de la región.

C. Los obstáculos políticos a la integración

El avance en ciertas áreas del proceso de integración centroamericano está detenido por consideraciones políticas internas. En algunos casos, se trata de grupos que serían negativamente afectados por procesos de integración y liberalización de los mercados en los que operan. En otros casos, la oposición interna surge más bien de la desconfianza en las instituciones y procesos, o bien de una comunicación inadecuada de los mecanismos y objetivos del proceso de integración, que puede generar temores tanto en el sector público, en dónde el posible deterioro de la base tributaria es una preocupación frecuente, como en el sector privado, en donde suele expresarse preocupación por el peligro de competencia desleal cuando se instaura la libre circulación de mercancías en países con diferencias importantes en los impuestos internos al consumo o a la propiedad.

El impase que se ha producido en el proceso de integración profunda y unión aduanera entre Guatemala y Honduras, tras la adhesión de El Salvador al proceso de unión aduanera, ha puesto de relieve otro tipo de dificultad: aunque en teoría el marco jurídico de la integración centroamericana permite en principio que diversos países dentro del Mercado Común Centroamericano (MCCA) avancen a ritmos distintos en sus procesos de integración económica, sin violentar ese marco general¹⁰, en la práctica ha quedado claro que los mecanismos de gobernanza actuales pueden obstaculizar los avances bilaterales de integración profunda. Concretamente, pareciera necesario crear mecanismos de manera que se evite que los países que se integren, pero que no implementen determinadas iniciativas, puedan detener los avances que quieran implementar los países que sí las han implementado.

D. Integración regional, clústeres y complejidad económica

Los procesos de integración económica pueden crear condiciones favorables para el desarrollo de clústeres de creciente complejidad económica de dos maneras complementarias. En primer lugar, incrementan la escala del mercado doméstico, que pasa a estar integrado ya no por una sino por varias economías nacionales, lo que permite realizar economías de aglomeración en una escala imposible si el mercado meta se restringe al mercado nacional. Este incremento de la escala del mercado doméstico puede hacerlo atractivo, incluso, para grupos de empresas que en la actualidad exportan la totalidad de su producción hacia terceros mercados. En

⁹ El BID también ha abordado el asunto y el lector interesado puede encontrar una descripción general del estado del transporte automotor de cargas en Centroamérica en Barbero, Fiadone y Placci (2020).

¹⁰ Esta flexibilidad es justamente la que permitió lanzar una unión aduanera que abarcó, inicialmente, a solo dos de los seis integrantes del MCCA.

segundo lugar, la integración económica puede facilitar el desarrollo de clústeres más grandes y complejos porque las empresas que integran cada clúster tienen acceso a un mayor inventario (*pool*) de recursos productivos: empresas proveedoras, empresas que demandan insumos o servicios de diversos tipos, centros de investigación y capacitación tecnológica, recursos financieros y recursos humanos.

En el contexto regional, el pleno aprovechamiento de las oportunidades de encadenamientos productivos entre empresas demanda la libre movilidad de mercancías y servicios, incluyendo las mercancías producidas bajo regímenes especiales. Por otra parte, el acceso a una base de recursos humanos más amplia no requiere de la libre movilidad de la fuerza de trabajo (aunque sería facilitado por ella). Si existe libre movilidad de bienes y servicios, las cadenas y los encadenamientos productivos pueden establecerse cruzando las fronteras nacionales, una o muchas veces, según las características de cada proceso productivo¹¹.

¹¹ Aunque se argumenta que la proximidad física entre empresas era uno de los requisitos para realizar economías de aglomeración, la escala de los países centroamericanos y la distancia física entre centros productivos ubicados en países distintos es pequeña. Las deficiencias en infraestructura, servicios logísticos y gestión de los pases de frontera crean la ilusión de lejanía entre centros y actividades productivas cuya cercanía resultaría evidente en economías de mayor escala, trátase de la Argentina, el Brasil, los Estados Unidos o cualquier otra economía de grandes dimensiones geográficas.

Capítulo V

La construcción de una agenda común

Si bien la integración económica profunda ofrece oportunidades para la reactivación económica en el corto plazo, así como para el incremento de la tasa de crecimiento y de la productividad total de los factores y en especial, la productividad laboral, en el largo plazo, el aprovechamiento de esas oportunidades no es algo que suceda de manera automática. Demanda una agenda de trabajo conjunta que involucre a los actores relevantes en los tres países de la región y planes de acción concretos para convertir las oportunidades en logros.

En esta sección se propone un conjunto de criterios para seleccionar los temas que podrían integrar esa agenda común. Tomándolos en cuenta, en la sección siguiente se propone un temario preliminar, que no se propone más que facilitar el diálogo entre los países involucrados y la construcción, sobre la base de ese diálogo, de una agenda de trabajo definitiva, sobre la base de un amplio consenso entre todos los participantes.

A. Necesidad y cobertura de una agenda común de trabajo

La integración profunda del norte de Centroamérica ha logrado reducir significativamente los tiempos de paso por fronteras y los costos asociados a los mismos, incrementando así la eficiencia en el comercio. Sin embargo, persisten cuellos de botella que inhiben el mayor aprovechamiento al proceso de integración profunda, como se indicó a lo largo de este documento. Con el objetivo de sacar más provecho al proceso de integración profunda se propone una agenda que comprende las tres áreas de trabajo según lo indicaron los presidentes del Triángulo Norte de Centroamérica: competitividad, conectividad e integración productiva.

- i) **Por competitividad** se entienden los cambios en los procesos productivos, la estructura sectorial o el portafolio de productos y servicios ofrecidos (lo que incluye la introducción de nuevos productos y servicios) de manera que los productores y

empresas que operan en los países de la región puedan incrementar su participación en segmentos dinámicos y de creciente complejidad de los mercados regionales e internacionales.

- ii) **Por conectividad** se entiende la combinación de infraestructura física y servicios complementarios que disminuye la distancia efectiva entre las empresas y facilita su colaboración a pesar de la distancia geográfica, incluyendo la aplicación de técnicas de manufactura liviana (*lean manufacturing*) y las entregas justo a tiempo en la manufactura, la colaboración en tiempo real en servicios empresariales, diseño colaborativo de productos y procesos y tareas de investigación y desarrollo. Dada esta perspectiva, la conectividad se ve impactada tanto por la infraestructura de transporte y los servicios de logística como por la infraestructura de telecomunicaciones y los servicios asociados a ella que agregan valor y pueden crear un mercado digital dinámico como, finalmente, por la gestión de puestos fronterizos y el intercambio transfronterizo de bienes y servicios.
- iii) **Por integración productiva** se entiende la posibilidad de desarrollar cadenas de valor transfronterizas y clústeres productivos de creciente escala y complejidad que involucren proveedores, servicios, empresas y trabajadores que pueden estar ubicados en dos o más de los países de la región o, específicamente, en dos o más de los países integrantes del Triángulo Norte de Centroamérica.

B. La gestión de la agenda

El temario que se presenta es una propuesta preliminar y corresponderá a los países del Triángulo Norte, con el apoyo de los órganos técnicos de la integración centroamericana y la cooperación internacional aceptarla o modificarla según sea conveniente, sea añadiendo o eliminando temas, adelantando el abordaje de algunos y postergando otros. Sin embargo, una vez definida una agenda de trabajo definitiva, se plantea el tema de cómo gestionarla.

La Instancia Ministerial es el mecanismo institucional que los países del Triángulo Norte de Centroamérica han construido para administrar y avanzar en la agenda de la integración profunda. Por esta razón esta instancia continuará impulsando y dando carácter jurídico a las decisiones que se tomen para implementar la agenda propuesta de acciones comunes en materia de competitividad, conectividad e integración productiva. Se propone crear mesas ejecutivas y mesas de diálogo para resolver y avanzar en temas puntuales de la agenda propuesta. Dichas mesas contarán con la participación, impulso y coordinación por parte de la instancia ministerial de la unión aduanera.

- Para cada uno de los temas seleccionados, se deben conformar una mesa ejecutiva y una mesa de diálogo.
- Las **mesas ejecutivas** deben entenderse como grupos para hacer, no grupos para conversar. La experiencia y métodos de trabajo de las Mesas Ejecutivas del Perú (Ministerio de la Producción del Perú, 2016) y del Programa de Transformación Productiva de Malasia (Sabel y Jordan, 2015) pueden ofrecer pistas importantes para conformar mesas de trabajo de alta efectividad.
 - La primera tarea de cada mesa de trabajo debe ser identificar un conjunto de acciones de corto plazo¹² que permitan mejorar la situación en el área de

¹² En la sección anterior se presentaron algunos criterios para definir el horizonte temporal de diversas acciones o programas.

trabajo de cada una de ellas e implementar dichas acciones en el plazo más corto posible. Para que esto sea posible, la selección de los integrantes de cada mesa es fundamental: debe incluir a actores que puedan tomar decisiones y ejecutarlas, dentro del marco normativo del proceso de integración centroamericano.

- Como regla general, el objetivo de las mesas debe ser llegar a acuerdos, diseñar soluciones, obtener autorización para ejecutarlas (cuando sea necesario) y ejecutarlas por sí mismas. Elevar problemas o desacuerdos para que sean resueltos por instancias jerárquicas superiores debe ser la excepción¹³.
- Las **mesas de diálogo** tienen un objetivo y un enfoque diferente: identificar una agenda de mediano plazo en su campo de acción y construir gradualmente consensos, planes y programas de trabajo que permitan, dentro de un horizonte temporal más holgado que el de las mesas ejecutivas, abordar los temas en los que se logran crear soluciones o diseñar planes ampliamente consensuados.

C. Distinguir entre problemas comunes y problemas regionales

Es preciso hacer una distinción entre problemas comunes a varios países, pero que demandan un abordaje nacional, y problemas regionales, entendidos como aquellos que además de ser comunes a varios países, pueden ser enfrentados mediante iniciativas y proyectos regionales. En la región, la inseguridad jurídica es un tema recurrente de preocupación, que aparece también en diversos documentos que evalúan la competitividad de la región o la calidad de sus instituciones. Se trata, pues, de un problema común a todos los países que integran el MCCA. Sin embargo, resolverlo demanda de una serie de esfuerzos que incluyen modificaciones legales e institucionales, negociaciones políticas, acuerdos entre grupos de poder e influencia, modificaciones de reglas electorales, creación o transformación y fortalecimiento de órganos de control y, en algunos casos, simplificación institucional o normativa y una larga lista de etcéteras que deben ser abordados caso por caso y país por país.

Las insuficiencias y defectos de la infraestructura de transporte terrestre, en cambio, es un buen ejemplo de un problema común que además es susceptible, en buena medida, de un abordaje regional, como ya lo han reconocido los gobiernos de la región al constituir el Consejo Sectorial de Ministros de Transporte de Centroamérica (COMITRAN) y elaborar una Política Marco Regional de Movilidad y Logística. En este campo, hay oportunidades para economías de escala en la negociación, construcción y operación de proyectos regionales que, además, por su escala, pueden ser atractivos para oferentes de primer nivel para quienes los proyectos de escala nacional podrían resultar poco atractivos¹⁴. Pueden existir temas de interés nacional y cuya solución es nacional, pero que requiere el concierto de acciones con los países vecinos, como los acuerdos sobre movilidad de mano de obra temporal, la instauración de planes sanitarios y fitosanitarios para el sector productivo, entre otros.

¹³ Esta sugerencia está inspirada directamente en la experiencia del Programa de Transformación Económica de Malasia: cuando los cuerpos técnicos son incapaces de resolver una diferencia y deben elevar el asunto a sus superiores jerárquicos, se considera que esos cuerpos han fallado en su tarea. A su vez, los superiores jerárquicos, tales como los ministros, tienen el deber de resolver las diferencias entre ellos mismos. De esta manera, solo los asuntos de la mayor importancia se elevan para decisión por parte del ministro. Toda la estructura está orientada a obtener resultados, no a la defensa de tesis o de silos jurisdiccionales o de áreas de competencia.

¹⁴ Los países pequeños encuentran con frecuencia dificultades para atraer un número suficiente de empresas de primera categoría para competir por proyectos de construcción o concesión de obra pública. Debe reconocerse que esas dificultades pueden ser mayores si existen debilidades de la gestión de este tipo de proyectos.

D. Elaborar agendas distintas para plazos distintos

Para retomar el impulso en el proceso de integración profunda y de unión aduanera parece necesario mostrar que la región puede derivar beneficios considerables, en plazos cortos, de dicho proceso. La reducción de los tiempos de tránsito fronterizo resultado de la unión aduanera entre Guatemala y Honduras son un ejemplo destacado de beneficios muy importantes, alcanzados en plazos muy cortos. Por otra parte, sería errado dejar de lado una agenda más ambiciosa de unión aduanera e integración profunda, que por su naturaleza misma tiene un horizonte temporal más bien amplio. Por todo lo anterior, convendría construir una agenda que comprenda tres distintos horizontes temporales.

- i) Una agenda de corto plazo, en la que se incluirían asuntos o temas en los que sea viable esperar resultados tangibles en un plazo de aproximadamente seis meses.
- ii) Una agenda de mediano plazo, en la que se incluirían proyectos de los que se puedan esperar resultados tangibles en un plazo máximo de 18 a 24 meses, así como procesos de comunicación, intercambio de experiencias y diálogo que permitan mejorar la definición de prioridades y a la vez contribuyan a viabilizar proyectos que en estos momentos se encuentran estancados por falta de comprensión o confianza entre los participantes.
- iii) Una agenda de largo plazo, que en cierta medida ya está definida en los documentos fundacionales del MCCA y otros instrumentos, en la que este estudio no se detendrá.

La complejidad técnica, la necesidad o no de introducir reformas en las legislaciones nacionales o en la normativa comunitaria, la cercanía o lejanía de las posiciones de los decisores técnicos y políticos de cada país, los requerimientos y disponibilidad de recursos financieros, y la disponibilidad de cooperación internacional tanto técnica como financiera son algunos de los criterios que se podrían utilizar para definir los horizontes temporales de los diversos proyectos que se lleguen a incluir en la agenda común de trabajo¹⁵.

E. Definir criterios para evaluar los horizontes de ejecución de los proyectos

Para definir cuáles proyectos deben incluirse en cada plazo, se sugiere tomar en cuenta al menos los siguientes tres criterios¹⁶.

- i) El grado de cercanía o la distancia entre las posiciones de los países tanto a nivel técnico como político. En la primera categoría —corto plazo— solo deberán incluirse proyectos en los cuales las condiciones técnicas estén muy avanzadas, y en los que exista un alto grado de acuerdo con el nivel político o bien en los que se considere que las diferencias existentes se pueden superar en un plazo relativamente corto.
- ii) El plazo en que los proyectos pueden dar frutos tangibles, es decir, evidencia de éxito y contribución al proceso de reconstrucción económica de la región. Hay

¹⁵ Esta enumeración preliminar de criterios puede servir de base para sesiones de trabajo o planificación estratégica en las que primero se establezcan listas amplias de iniciativas a considerar, luego se clasifiquen según sus grados de viabilidad, dificultad y tiempos de implementación, y finalmente se seleccionen los proyectos o iniciativas más prometedores para el corto y el mediano plazo.

¹⁶ Además de los criterios propuestos, los plazos de ejecución de los proyectos se verán influenciados por la naturaleza misma de los proyectos. Sin embargo, como ya se indicó antes, en algunos casos es posible mostrar evidencia de avance en un plazo corto, aun si la ejecución completa del proyecto demora un plazo bastante extendido.

proyectos viales, por ejemplo, cuya construcción puede demorar varios años, pero en los que se pueden tener señales concretas de avance poco después del inicio de obras. Otros proyectos, como la armonización de algunas reglamentaciones técnicas, pueden no dar frutos intermedios, sino que sus beneficios solo se dan cuando el proceso se ha concluido o incluso hasta tiempo después de su puesta en vigor. Una estimación realista de los plazos de ejecución es el criterio para decidir cuáles proyectos van en cada una de las tres agendas.

- iii) La existencia de fondos ya asegurados o en su caso, la facilidad para obtener recursos en un plazo relativamente corto, así como la participación de organismos internacionales de desarrollo y financiamiento. La participación de este tipo de organismos puede contribuir de tres maneras distintas al desarrollo de diversas iniciativas: mediante el aporte de conocimiento técnico, de recursos financieros (no reembolsables o concesionales) y como instrumento para garantizar la continuidad de iniciativas que pasan de depender exclusivamente de vaivenes políticos de corto plazo y quedan respaldadas por compromisos contractuales multilaterales que comprenden todo el período de ejecución de determinado proyecto o programa. En algunos casos, en los que ya hay participación y apoyo de organismos financieros o de cooperación (como en el caso de los proyectos orientados a la facilitación del comercio y la renovación y adecuación de la infraestructura aduanera) quizá sea viable pensar en ampliar la escala y acelerar el calendario de los proyectos en un plazo más corto que será necesario para iniciar iniciativas.

F. Gradualismo, evaluación y ajuste

El método de trabajo que permitió el éxito de la unión aduanera entre Guatemala y Honduras debe institucionalizarse: el enfoque del proceso debe ser gradualista, transaccional, partir de realidades concretas y buscar soluciones a problemas concretos, en vez de intentar emular modelos ideales que corresponden a otras realidades. Aunque este tema ya se ha presentado antes, conviene recalcar la importancia de institucionalizar este método de trabajo, de manera que se convierta en una destreza y metodología de trabajo de la institucionalidad relacionada con la integración profunda centroamericana.

G. Convocatoria de actores externos relevantes

La cooperación técnica y financiera internacionales juegan un papel de gran importancia en la región. Tanto organismos multilaterales como instituciones nacionales de cooperación de los países desarrollados ofrecen programas de cooperación técnica, mientras que organismos tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco Mundial ofrecen además programas de financiamiento reembolsable y no reembolsable. Sin embargo, mucha de esta cooperación se focaliza en proyectos nacionales o en algunos casos binacionales, aun cuando se trate de proyectos directamente relacionados con el proceso de integración, como es el caso de todos los proyectos relacionados con la facilitación del comercio, en los que están involucrados tanto la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) como el BID.

El proceso de integración profunda ha contado con diferentes socios desde la instalación de la mesa de cooperación en 2018 que han hecho aportes significativos. Se ha contado con el apoyo del BCIE, el Fondo España SICA, el Grupo Banco Mundial, el BID y USAID, en el

financiamiento de distintos requerimientos de infraestructura física, desarrollo e infraestructura informática, entre otros. Asimismo, se ha logrado apoyo para la adhesión de El Salvador al Proceso de Integración Profunda hacia el Libre Tránsito de Personas y Mercancías iniciado por Guatemala y Honduras. Es oportuno lograr la participación continua de estos actores en el proceso de integración profunda y unión aduanera, que se beneficiaría de la integración coordinada, en los proyectos que lo ameriten, de conocimientos técnicos y capacidad de financiamiento combinada de estas organizaciones.

Capítulo VI

Propuesta de agenda de trabajo

A. Tres cuestiones de gobernanza

Antes de plantear los temas sugeridos en cada una de las áreas de trabajo de este proyecto, es indispensable plantear tres asuntos de gobernanza.

1. Acceso transparente y oportuno a las estadísticas del comercio bilateral

Al implementarse la unión aduanera, y con esta la Factura y Declaración Única Centroamericana (FYDUCA), la información sobre el comercio entre Guatemala, El Salvador y Honduras ha quedado en manos de las agencias encargadas de los tributos internos y no de las aduanas. La FYDUCA es un documento legal electrónico que documenta las transferencias (antes exportaciones) y adquisiciones (antes importaciones) de mercancías con libre circulación, que se comercialicen entre contribuyentes del impuesto al valor agregado (IVA) de Guatemala y el Impuesto sobre ventas (ISV) de Honduras. Es importante dotar tanto al Banguat como al Banco Central de Honduras (BCH) de las herramientas legales y los acuerdos interinstitucionales necesarios para asegurar un acceso sistemático a la información transaccional del FYDUCA para dar continuidad a las series de tiempo sobre comercio. La información completa sobre el comercio bilateral está disponible en la Plataforma Informática Comunitaria (PIC), que es el nodo por que se brinda trazabilidad a las operaciones de la FYDUCA.

Al margen de lo anterior, por la naturaleza legal de la FYDUCA la información tributaria está protegida por reglas de confidencialidad que hacen que, por lo menos en el caso de uno de los dos países en los que ya se ha implementado la unión aduanera, se dificulte el acceso completo a la información sobre el comercio bilateral, lo que ha creado una situación de incertidumbre (reportado en varias de las entrevistas realizadas a lo largo de este trabajo). En el mediano plazo, resulta altamente deseable que las operaciones del régimen de libre

circulación puedan medirse bajo la modalidad de unión aduanera de acuerdo con las recomendaciones del Sexto Manual de Balanzas de Pagos (MBP6) del FMI. La implementación de estas recomendaciones brindaría una mejor comprensión del impacto de la unión aduanera sobre las operaciones bilaterales pero a su vez dotaría de mayor certeza y fiabilidad de las estadísticas ante potenciales riesgos de subestimación de los datos.

2. Mecanismos para un proceso de integración de varias velocidades

El marco jurídico de la integración centroamericana permite que diversos países avancen a ritmos distintos dentro de ese proceso de integración. De hecho, esa gradualidad en el marco jurídico es lo que permitió implementar una unión aduanera entre dos de los miembros del MCCA, sin crear interrupciones en el intercambio comercial con todos los demás miembros, dentro de las reglas de libre comercio que ya estaban implementadas previamente.

Sin embargo, la regla por la cual el avance en el proceso de integración profunda requiere que las decisiones se tomen por consenso ha creado una situación en la cual un solo país puede detener o retrasar la toma de decisiones. Diversos actores económicos e institucionales han reiterado que la adhesión de El Salvador a la unión aduanera y la falta de implementación de los acuerdos ha puesto un freno al avance regional de la integración profunda, incluso entre Guatemala y Honduras. Para asegurar el desarrollo y avance futuro del proceso de integración profunda, es oportuno superar que un país que no implementa las acciones acordadas pueda detener el proceso en los países que sí las implementaron. Esto deberá resolverse al más alto nivel político, sentará las bases para futuras adhesiones al proceso regional de integración profunda y puede significar la clave de su éxito futuro.

3. Comunicación para la construcción de acuerdos y confianza

La falta de información, conocimiento o confianza pueden constituirse en obstáculos considerables para el proceso de integración profunda y unión aduanera. Diversos sectores y expertos han manifestado que en varios países existe preocupación por un posible deterioro de las bases tributarias nacionales como resultado de estos procesos o bien la percepción de que no hay acceso transparente a la información sobre el comercio bilateral¹⁷. Varios agentes económicos e institucionales han señalado que existe la percepción de que la integración profunda ha generado problemas de competencia desleal entre ciertos sectores, sobre todo como resultado de diferencias en los sistemas tributarios e incluso ha fomentado el traslado de inversiones y procesos productivos que han dejado de ser rentables en el país que se ubicaban originalmente.

Por último, la resistencia a avanzar en ciertas negociaciones técnicas se ha atribuido, en varios casos, a las dificultades para entender cómo funcionan los nuevos mecanismos del proceso de integración profunda, en cuyo caso la resistencia puede ser superada mediante procesos de comunicación e información, o mediante el efecto demostración¹⁸. Una buena política de comunicación y, sobre todo, una política de intercambio de experiencias que permita la observación *in situ* de las ventajas y mecanismos de la integración profunda, podría contribuir no solo a acelerar los procesos que ya están en marcha, sino además a identificar nuevos temas o iniciativas que deban ser incluidas en las agendas comunes de corto o mediano plazo.

¹⁷ En parte porque en los pasos fronterizos se hace control tributario y no aduanero para las mercancías en régimen de libre tránsito y la información sobre el comercio no queda disponible para consulta pública de manera inmediata en las fuentes nacionales de información, aunque la información llega posteriormente a las bases de datos de la SIECA.

¹⁸ Como ha sucedido con algunos sectores que inicialmente pidieron ser excluidos del régimen de libre circulación de mercancías y que al observar las dramáticas reducciones en los tiempos de paso fronterizo ahora piden ser incluidos.

B. La agenda de la integración productiva

La agenda de la integración contempla tres grupos de temas correspondientes a otras tantas dimensiones geográficas: el perfeccionamiento de la unión aduanera y la profundización de la integración profunda entre los países del Triángulo Norte; las relaciones entre el Triángulo Norte y el resto de los países integrantes del MCCA; las relaciones comerciales entre el Triángulo Norte y México.

1. Incorporación de mercancías de regímenes especiales al régimen de libre circulación

La incorporación de los bienes producidos bajo regímenes especiales dentro del régimen de libre circulación de mercancías puede facilitar la creación de cadenas de valor y clústeres transfronterizos de complejidad creciente. Esto sumaría recursos y contribuiría a alcanzar escalas de producción más eficientes, combinando destrezas y capacidades complementarias, lo que contribuye a alcanzar niveles superiores de complejidad económica. Esto puede ser particularmente importante porque algunos de los sectores más dinámicos de la economía regional operan bajo este tipo de régimen. En 2019 las operaciones de la FYDUCA y DUCA-F entre Guatemala y Honduras sumaron 962,71 millones de dólares, de los que el 49% corresponde a operaciones de DUCA-F generadas por empresas transformadoras de los regímenes especiales, que promoverían la integración productiva si tuvieran acceso a los beneficios en el marco de la integración profunda.

Si bien los bienes producidos bajo regímenes especiales están excluidos de la libre circulación, Guatemala y Honduras han avanzado en la resolución de los temas técnicos que permitan incorporarlos sin deterioro de las bases tributarias de ninguno de los países participantes ni desviación de la producción hacia competencia desleal con productores domésticos. Debería crearse un mecanismo para que esos dos países puedan culminar estas negociaciones e implementar la libre circulación para este tipo de bienes, independientemente de las decisiones de terceros sobre la implementación de la unión aduanera.

2. Convergencia normativa

Se sugiere establecer mesas ejecutivas o mesas de diálogo según el ámbito geográfico que se trabaje. En el marco de la unión aduanera entre Guatemala y Honduras se logró un avance importante en la homologación de reglamentaciones técnicas, indispensable para que las mercancías en régimen de libre tránsito puedan circular sin obstáculos entre ambos países. La reducción de los tiempos de tránsito fronterizo, que tenía como requisito esta homologación, ha sido dramática. Los equipos técnicos de ambos países han indicado que están preparados para seguir avanzando en estos asuntos en la homologación de reglamentaciones técnicas. Es importante que se logre un marco jurídico y el respectivo apoyo político que permita profundizar la homologación de reglamentaciones técnicas entre ambos países. Se sugiere conformar una mesa técnica para avanzar en este tema.

La armonización normativa con México en temas sanitarios y fitosanitarios, así como la negociación de acuerdos para incrementar la eficiencia con la que operan los servicios de transporte y logística permitiría a los países del Triángulo Norte una ampliación adicional de la escala del mercado al que pueden acceder las empresas actualmente. Esto podría crear ventajas en términos de aprovechamiento de economías de escala, constitución de cadenas de valor y clústeres transfronterizos y el atractivo de la región como destino para inversión extranjera directa tanto de los países desarrollados como del resto de América Latina.

Será necesario superar asimetrías técnicas entre los países del Triángulo Norte y México, así como homologar estándares y procedimientos técnicos. Esta es un área en la que la cooperación internacional y de los organismos multilaterales de desarrollo, tanto financiera como técnica, podrían movilizar recursos para facilitar la transición tecnológica que permita la homologación normativa hacia los estándares más altos. Se sugiere crear una mesa de negociación entre los países del Triángulo Norte y México.

El resto de los países centroamericanos constituye un socio comercial de primer orden para los países del Triángulo Norte, por lo que el avance en la armonización normativa entre ellos es un elemento de considerable importancia para facilitar el comercio regional. En este campo, el orden de trabajo mirando hacia adelante podría enfocarse en la homologación de reglamentaciones técnicas —es decir, de eliminación de barreras no arancelarias dentro del mercado común— entre todos los países que integran el MCCA, sea que participen o no, en este momento, en el proceso de integración profunda y unión aduanera. Se sugiere una mesa de negociación regional en esta materia.

3. Facilitación del comercio

Los países miembros del proceso de integración profunda deben enfrentar prioritariamente algunas inversiones para modernizar y adecuar tanto los puestos fronterizos integrados como las aduanas periféricas, así como la infraestructura de transporte y los servicios de logística asociados. Para estas acciones podrían mobilizarse recursos internacionales y multilaterales de cooperación técnica y financiera. La implementación de la unión aduanera en El Salvador resultaría en un incremento significativo del número de puestos fronterizos integrados y aduanas periféricas que deberían modernizarse y adecuarse, por lo que se incrementaría, de manera proporcional, el volumen de recursos necesarios para este programa.

En todo caso, independientemente de los tiempos en que se incorpore plenamente El Salvador a la unión aduanera, se sugiere crear una mesa ejecutiva que analice los requerimientos de infraestructura y recursos financieros para modernizar los puestos fronterizos integrados y de las aduanas periféricas. Los programas e inversiones en la modernización de los puestos fronterizos del resto de países miembros del proceso de integración económica centroamericana, que ya están en marcha, son de importancia para la región en su conjunto, incluyendo los países del Triángulo Norte.

4. Acumulación de reglas de origen

Los países integrantes del proceso de Integración Profunda, al igual que el resto de los miembros del MCCA, han firmado acuerdos regionales de libre comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea, pero además muchos de ellos tienen acuerdos comerciales bilaterales con socios comunes, como el Canadá, Chile o México, entre otros. Esto abre oportunidades para la acumulación de origen entre los países de la región y quizá también entre ellos y algunos de sus socios comerciales en América Latina, lo que permitiría la integración productiva a través de cadenas regionales de valor.

La integración productiva regional facilitaría que se integren productos y procesos que pueden tener lugar en diversos países de la región y cuyo éxito dependería del buen funcionamiento de los procesos al interior del territorio de la Unión Aduanera e, incluso, que se permita el paso no regulado de los productos provenientes de regímenes especiales. Los países que participan en el proceso de integración profunda pueden desarrollar políticas comunes de diálogo con las empresas ubicadas en regímenes especiales de producción y de atracción de inversión extranjera directa que enfatizen la posibilidad de crear cadenas de valor

regionales con miras a integrar la producción para el mercado interno o externo. Se sugiere establecer una mesa ejecutiva para avanzar en este asunto.

5. Regímenes de promoción e incentivos fiscales

En los países del Triángulo Norte la discusión sobre los incentivos fiscales, especialmente pospandemia de COVID-19, es de gran importancia para el desarrollo de la integración productiva con la economía doméstica. En consecuencia, es prioritario presentar propuestas viables para establecer incentivos fiscales como un medio para atraer inversión extranjera directa (IED) e impulsar la competitividad a ciertos sectores que son prioritarios en las economías de estos países.

En las propuestas se debe evaluar el tipo de incentivos fiscales, apropiados para los sectores económicos, considerando la estructura productiva de los países; establecer un sistema de monitoreo de los mismos, para evaluar y determinar el grado de beneficio que generan en el sector económico focalizado y el costo tributario de su implementación; y medir, por medio de estudios, el impacto de los mismos en el sistema tributario.

Finalmente, es importante que se evalúen los beneficios que traen para los países del Triángulo Norte de Centroamérica estos regímenes de incentivos fiscales, con el objetivo de tratar de homologar los mismos, efectuando una revisión a las leyes nacionales vigentes, o proponer un instrumento comunitario aplicable a los tres países, con la opción de que el resto de los países de la región centroamericana se puedan adherir, con el propósito de uniformar los incentivos fiscales y fijar reglas claras de competencia para los inversionistas que permitan articular cadenas regionales de valor y que contribuyan a un crecimiento económico sostenible. Para este trabajo se recomienda conformar una mesa de diálogo que establezca una ruta de negociación para avanzar en esta materia.

6. Reconocimiento mutuo de los registros sanitarios

El reconocimiento mutuo de los registros sanitarios es una herramienta aprobada por los países de la región centroamericana que consiste en crear mecanismos que permitan reconocer los registros sanitarios mediante un procedimiento ágil con requisitos simplificados, partiendo de la Reglamentación Técnica Centroamericana, que es común para los productos a los que aplica dicho reconocimiento mutuo.

Para realizar los trámites de reconocimiento mutuo de forma automatizada mediante un sistema informático, la región cuenta con un sistema aplicable a los alimentos y bebidas para uso humano, denominado Sistema de Integración Regional para Registros Sanitarios (SIRRS), con el que se simplifica el reconocimiento del registro sanitario de productos originarios de la región. Actualmente, la región tiene aprobados procedimientos de reconocimiento mutuo para los productos siguientes:

- Alimentos y bebidas para uso humano
- Medicamentos para uso humano
- Productos cosméticos
- Productos higiénicos
- Plaguicidas de uso doméstico y de uso profesional
- Fertilizantes y enmiendas de uso agrícola
- Alimentos para animales
- Medicamentos veterinarios

Entre los beneficios del reconocimiento mutuo de los registros sanitarios se encuentra la reducción de los costos de transacción y el número de procesos requeridos para contar con el registro sanitario. Los países del Triángulo Norte pueden continuar avanzando en la automatización del reconocimiento de los registros sanitarios ampliando o elaborando desarrollos informáticos que apliquen a los demás productos, como los medicamentos para uso humano, los productos cosméticos, los productos higiénicos, los plaguicidas de uso doméstico, los fertilizantes y enmiendas de uso agrícola, los alimentos para animales, los medicamentos veterinarios. Esta medida continuará reduciendo los costos operativos e incrementando el comercio entre los Estados parte. Para esta labor se sugiere instalar una mesa de diálogo que priorice los sectores en los cuales se podrían realizar los trabajos de desarrollo normativo y facilitación comercial.

C. La agenda de competitividad

1. Promoción de clústeres regionales de complejidad creciente

El incremento de la productividad total de los factores y de la productividad del trabajo en particular debe ser una de las prioridades de la región. Sin embargo, la productividad de las empresas, como lo ha puesto en evidencia el trabajo de Hausmann y sus colegas (Hausmann y otros, 2011) no depende exclusivamente de lo que sucede al interior de cada empresa (es decir, de la eficiencia a nivel de firma) sino que se ve impactado por la existencia o no, y la cercanía efectiva¹⁹ de empresas complementarias. También se ve impactado por la escala de las empresas y de los grupos de empresas relacionadas y complementarias, o clústeres, así como por los mecanismos de gobernanza de los clústeres. Particular importancia tienen las capacidades colectivas para identificar problemas y generar soluciones, incluyendo los relacionados con la mejora continua, el incremento de la productividad mediante mejores métodos de gestión, la adquisición, asimilación y divulgación de tecnología, así como la innovación.

En estos procesos, el tamaño de las economías individuales de la región puede convertirse en un obstáculo para incrementar la productividad, ya que ni los sectores públicos de los países tiene los recursos para crear instituciones con las capacidades y escala del INTA en la Argentina y Embrapa en el Brasil o de Corfo y Fundación Chile en Chile (Sabel y otros, 2012), por citar dos ejemplos en el campo agrícola, ni el tamaño de los mercados nacionales es suficiente para interesar a las empresas líderes en la innovación. La escala del mercado nacional también puede hacer poco rentable la creación de emprendimientos locales en este campo, lo que además podría encontrar dificultades para reclutar el talento humano requerido en términos de destrezas y volumen (Vitón y Saini, 2019).

Todo lo anterior podría justificar la creación de proyectos regionales orientados al incremento de la productividad de sectores clave en las economías regionales, con sistemas de gobernanza inspirados en experiencias exitosas de gestión de clústeres como herramienta para el desarrollo en economías relativamente rezagadas (Monge-González y Salazar-Xirinachs, 2016). Se sugiere crear una mesa de diálogo con la participación del sector privado, incluyendo a las empresas ubicadas en regímenes especiales, con miras a trazar una hoja de ruta para incrementar el comercio intrasectorial regional.

¹⁹ Es decir, medida en tiempos de transporte y conectividad, así como de la estabilidad de los servicios e infraestructura que permita implementar procesos de manufactura delgada (*lean manufacturing*), entregas justo a tiempo y otros modelos modernos de gestión de la producción y la calidad.

2. Fomento al desarrollo de cadenas regionales de valor

El desarrollo de relaciones transfronterizas entre los países del Triángulo Norte mediante encadenamientos productivos resulta una alternativa de política que puede fomentar el impulso de nuevos motores de crecimiento para la economía y propiciar la articulación con el sector micro, pequeña y mediana empresa (mipyme). De acuerdo con la definición sugerida por la SIECA, la CEPAL y el Centro Regional de Promoción de la mipyme (CENPROMYPE), una cadena regional de valor se concibe como aquel proceso de encadenamiento productivo en donde participan dos o más países con afinidad productiva, cercanía territorial o complementariedad comercial, con el objetivo de alcanzar una mayor articulación productiva a partir de la integración de los diferentes eslabones entre los países (De Groot, Espinoza Valverde y Oddone, 2018).

La instalación de una mesa de diálogo con actores del sector privado como se sugiere supra puede servir de base para establecer una agenda de trabajo y priorización sectorial que permitan articular proyectos regionales y planes de acción nacional para el desarrollo de cadenas regionales de valor en el Triángulo Norte, que coadyuven en la transformación del aparato productivo de estos países. La participación pública y privada en esta concertación es un aspecto clave para desarrollar estrategias que cuenten con el respaldo operativo y político necesario. La metodología sugerida por la SIECA, la CEPAL y el CENPROMYPE respalda la realización de estrategias y planes de acción que resuelvan los cuellos de botella que afectan su funcionamiento pleno.

3. Agricultura y negocios *agrotech*

La agricultura es una de las industrias que otrora fueron asociadas con una economía de poca intensidad en conocimiento²⁰ y que hoy se han transformado de tal manera que puede cumplir el papel de catalizador de la transformación productiva que en otro momento se atribuía exclusivamente al sector industrial (Sabel, 2017). Un ejemplo del sector cafetalero sirve para ilustrar el potencial del abordaje regional de los temas de productividad e innovación en sectores clave de la agricultura de la región. El sector cafetalero sigue ocupando un lugar prominente dentro de la agricultura de exportación de los países de la región y se encuentra bajo graves amenazas debido al cambio climático, la participación de productores con menores costos en el mercado internacional y los bajos precios del café cotizado en bolsa. Tres países de la región han respondido, cada uno, con una estrategia diferente frente a estas amenazas.

En Nicaragua, bajo el liderazgo de una gran empresa internacional de origen nicaragüense, se apuesta principalmente al incremento de la productividad y la resiliencia frente al cambio climático con base en el desarrollo de material genético novedoso, la producción de café de la variedad Caturra orientada hacia un segmento específico de tostadores de café expreso y el extensionismo agrícola orientado a la mejor gestión financiera y productiva de las pequeñas empresas familiares caficultoras.

En Honduras, emprendedores jóvenes con relaciones familiares con la industria del café (pero no cafetaleros de larga tradición por sí mismos, como en el caso de Nicaragua) han hecho una apuesta orientada a introducir alta tecnología y procesos de alta precisión en las operaciones de beneficiado del café, pero sobre todo a crear nuevos productos derivados del café, que muchas veces tienen un valor unitario muy por encima del correspondiente al café propiamente dicho.

²⁰ Un sector de actividad económica, en otras palabras, de peso preponderante solo en economías de bajo nivel de ingreso y bajo nivel de complejidad.

Por último, en Costa Rica, la apuesta principal no es ni a la innovación ni a la productividad, sino a la diferenciación y la sostenibilidad. Se cuenta con una participación clave de instituciones públicas gobernadas mediante mecanismos de colaboración público-privadas, que han permitido exportar café oro a precios que en algunos casos son extraordinarios y siempre se encuentran muy por encima del precio en bolsa. Estas exportaciones incluyen café tostado de alta calidad, listo para el consumidor final, en cuyo caso el valor agregado y la rentabilidad de la operación para productores, beneficiadores y exportaciones es mayor.

Estos tres enfoques —productividad, innovación y diferenciación— no son mutuamente excluyentes, de manera que procesos sistemáticos de intercambio de experiencias, así como de adquisición, adaptación, generación, aplicación y divulgación de tecnología de nivel regional podrían generar economías de escala y beneficios para todos participantes y todos los países que participan en la producción, procesamiento y exportación de café en la región.

La inversión regional en un programa de este tipo o de mecanismos institucionales de cooperación entre las entidades responsables de las mejoras e innovaciones agrícolas puede ser el ancla de la creación de un clúster regional de producción de café *gourmet*, tostado o en grano oro, así como de subproductos cuyo valor unitario puede superar incluso al del café diferenciado. Este enfoque, sobre todo si se financia en parte con recursos aportados por los mismos productores, tiene la ventaja de alinear los incentivos de investigadores y productores (Romer, 1993) y de evitar los riesgos técnicos y políticos de la pura y dura selección de ganadores de la política industrial de viejo cuño. Se sugiere crear una mesa de diálogo con las instituciones y empresas de algunos de los sectores agrícolas con mayor comercio en la región.

4. Industria del transporte terrestre de carga

Los altos costos del transporte terrestre en la región centroamericana están ampliamente documentados (Barbero, Fiadone y Placci, 2020; Osborne, Pachón y Araya, 2014; World Bank, 2012) y afectan la competitividad de los productores de la región. Esos altos costos son, en parte, consecuencia de las deficiencias en el trazado y el estado de mantenimiento de la red de transporte terrestre, así como de la ineficiencia de los pasos fronterizos. Estos dos aspectos del problema ya están siendo abordados mediante proyectos y procesos descritos en secciones anteriores de este documento.

Pero el alto costo del transporte terrestre de cargas está asociado también a la estructura de la industria en la región, en la que predominan empresas pequeñas y muy pequeñas, con dificultades de acceso a financiamiento y con flotillas relativamente viejas o en mal estado de mantenimiento. La atomización de la industria impide aplicar tecnologías inteligentes para diseñar rutas y distribución de cargas, lo que resulta, entre otras cosas, en el alto porcentaje de viajes de retorno con camiones vacíos. Tres factores podrían contribuir al incremento de la productividad de esta industria:

- i) Facilitar mecanismos que permitan la asociatividad entre empresas independientes o su consolidación, de manera que se incremente el tamaño promedio de los operadores económicos en la industria, sin que los pequeños empresarios actuales sean expulsados del mercado. En cambio, podrían trabajar de manera coordinada con otros operadores dentro de mecanismos de asociatividad o bien ser codueños de empresas de mayores dimensiones.
- ii) Crear programas de financiamiento y apoyo para la renovación de la flota (dando prioridad, cuando sea posible, a la incorporación de unidades con bajas o nulas emisiones de efecto invernadero) y, sobre todo, para el financiamiento y la

cooperación técnica orientados a la incorporación de tecnología de punta en la gestión de flotas y cargas, tales como el uso de grandes datos (*big data*), inteligencia artificial, servicios de geolocalización y otros. Estos programas serían de interés únicamente para empresas de cierta escala y podrían ofrecerse en condiciones preferenciales a consorcios o asociaciones de pequeños empresarios.

- iii) Crear mecanismos que permitan que las operaciones de transporte se constituyan como una industria regional, bajo los mismos estándares técnicos, las mismas normas de capacitación de los choferes y sin requisitos de nacionalidad para operar unidades de transporte en cualquier país de la región.

Se sugiere establecer una mesa de negociación sobre el comercio de servicios de transporte y logística con la participación del sector privado.

5. Mejora regulatoria para el desarrollo de negocios

El ambiente para el desarrollo de negocios y operaciones productivas en los países del Triángulo Norte tiene un amplio espacio de mejora a través de la implementación de medidas enfocadas en la mejora regulatoria para el desarrollo de negocios. Mediante estas medidas se busca facilitar el desarrollo de la actividad empresarial en los países y con ello dotar a los agentes económicos de reglas claras y transparentes para el desarrollo de sus operaciones. Es importante considerar que esta revisión y actualización de potenciales medidas de mejora regulatoria debe abordarse con la gradualidad necesaria para involucrar a todos los actores claves desde su inicio, pero aún más importante es delimitar el orden estratégico sobre las áreas de reforma de mayor urgencia debido a la disposición limitada de recursos para su implementación y la inminente complejidad que demanda el proceso. Si bien la máxima de este proceso consiste en identificar áreas de mejora en el marco regulatorio, en esta fase se deben considerar criterios ambientales y de sostenibilidad para encontrar el balance necesario entre facilitar el ambiente de operaciones empresariales y resguardar la integridad y eficiencia de las políticas regulatorias.

Se propone establecer una mesa ejecutiva público-privada para identificar las áreas de mejora regulatoria. Las evaluaciones internacionales realizadas por el *Doing Business* del Banco Mundial y el Índice global de competitividad del Foro Económico Mundial brindan señales relevantes para este proceso. Dentro de las áreas de reforma que presentan condiciones de funcionamiento lejanas a las mejores prácticas internacionales se pueden citar el proceso de apertura de empresas, los procedimientos para adquirir permisos de construcción y el pago de impuestos, así como el marco regulatorio para asegurar el cumplimiento de contratos, la protección de inversionistas minoritarios y la resolución de insolvencia (véase el gráfico II.9). Para priorizar estas y otras áreas de reforma es importante enfatizar la necesidad de realizar consultas con los actores involucrados y usuarios directos con el objetivo de calibrar de manera correcta los impactos esperados de cada medida.

D. La agenda de conectividad

1. Infraestructura y servicios para la conectividad

El abordaje regional de proyectos de infraestructura puede tener varias ventajas entre las que destacan las economías de escala en todas las fases del proyecto: diseño técnico y financiero de las obras o servicios, diseño y gestión de procesos concursales y de negociación de contratos, costos de financiamiento y costos de construcción y gestión de la infraestructura o de los servicios de infraestructura o movilidad (Cavallo, Powell y Serebrisky, 2020). También se beneficiaría de una mayor escala que puede hacer que los proyectos resulten más atractivos para un mayor número

de empresas de primera categoría de las que estarían interesadas en proyectos nacionales, de menor escala, con lo que la región se beneficiaría tanto de mayor competencia entre proveedores como de la posibilidad de atraer a mejores proveedores. Además, la suscripción regional de compromisos financieros y de diseño, construcción y, en su caso, gestión de obras de infraestructura, puede contribuir a que su ejecución no esté sujeta a vaivenes relacionados con los ciclos electorales de cada país, que con frecuencia llevan a que proyectos en ejecución entren en pausas costosas mientras las nuevas autoridades los estudian y se familiarizan con ellos.

En el campo de la infraestructura de transporte y los servicios de logística hay mucho trabajo avanzado. Existe una institucionalidad regional el Consejo Sectorial de Ministros de Transporte de Centroamérica (COMITRAN), una política marco de movilidad multimodal de alcance regional (Política de Marco Regional de Movilidad y Logística de Centroamérica, SIECA, 2017b) e involucramiento de organismos multilaterales en diversos proyectos de alcance nacional. La posibilidad de realizar licitaciones de obras o servicios de carácter regional ya está siendo considerada (Salazar, 2020 —comunicación personal, el 21 de mayo de 2020—). Asimismo, se trabaja en identificar y desarrollar el primer Plan Maestro en Materia de Logística y Movilidad 2035 que ponga en marcha los primeros proyectos regionales gestionados bajo este esquema, tarea que podría rendir frutos en plazos relativamente cortos. Se sugiere crear una mesa ejecutiva trinacional en el marco del COMITRAN para identificar corredores logísticos y modalidades de financiamiento, incluyendo figuras como las alianzas público-privadas.

En el campo de la infraestructura de telecomunicaciones, la Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (COMTELCA) está diseñando actualmente un plan para desarrollar un mercado digital en la región centroamericana que daría las pautas a seguir para promover la infraestructura necesaria y los arreglos institucionales para integrar los servicios digitales en la región. Este campo de acción es particularmente relevante porque todos los países de la región centroamericana tienen un serio retraso en materia de conectividad y acceso a internet, banda ancha, financiamiento, costos en línea, reglamentaciones y logística.

Para impulsar el mercado digital regional es necesario contar con infraestructura habilitadora y mejorar las estadísticas oficiales sobre comercio electrónico, en particular, de los servicios digitales, para elaborar políticas públicas, su medición y obtener metodologías comparables. Desde el punto de vista de la infraestructura física, las necesidades incluyen tanto la infraestructura central del acceso a la web (*backbone*, puntos de acceso, puntos de intercambio) como la construcción de la última milla que llegue hasta el usuario final. En cuanto a los servicios, estos van desde los servicios de conexión y transmisión de datos de escala y especificaciones técnicas de nivel empresarial (que probablemente pueden resolverse mediante mecanismos de mercado) como el acceso universal para centros educativos y usuarios individuales, que indudablemente requerirá de algún tipo de intervención estatal, ya que los grupos con necesidad más urgente de acceso a la internet son, en muchos casos, los grupos con menos capacidad para pagar por esos servicios a precio de mercado.

Finalmente, y relacionado con el punto anterior, se debe atraer a proveedores de servicios y estimular una competencia intensa entre ellos, que resulte en incrementos de la calidad, reducción de los precios e innovación y provisión de un portafolio diversificado y cambiante de servicios digitales. Se sugiere crear una mesa de diálogo con las autoridades relacionadas con la infraestructura y participación del sector privado en el mercado de las telecomunicaciones.

2. Desarrollo de corredores logísticos

Un corredor logístico es el un conjunto de instalaciones físicas y de servicios en los que el transporte básico combinado con la tecnología de las comunicaciones y de la información crean mayor y mejor capacidad de servicio. Los corredores logísticos permiten a las empresas

competir por medio de ciclos productivos más cortos y con mejor servicio al cliente. Todo ello, permite garantizar la movilización eficiente, confiable y oportuna, tanto de las personas, como de los tráficos de carga del comercio regional e internacional (SIECA, 2000).

Por tanto, un corredor logístico combina modos y medios de transporte como carreteras, rutas aéreas y aeropuertos, corredores marítimos, portuarios y ferroviarios, e infraestructura de apoyo a la producción, comercio, distribución y consumo. Un corredor logístico se concibe como un modelo superior al desarrollo de un corredor vial, que es la carretera que interconecta dos o más puntos o poblaciones. En un corredor logístico se deben sumar la diversidad de servicios, tanto a los usuarios como a los transportistas de carga, con el objetivo de facilitar la movilidad y mejorar el desempeño del tránsito, las condiciones de seguridad y resiliencia ante las acciones del cambio climático, mejorando la operatividad y eficiencia vehicular del transporte de personas y cargas.

La identificación de corredores logísticos estratégicos para el Triángulo Norte es una tarea pertinente en el marco de la formulación del Plan Maestro de la Política Marco Regional de Movilidad y Logística de Centroamérica (PMRML), pero además necesaria ante las necesidades de inversión pospandemia en donde se deben concebir proyectos de infraestructura visionarios y con capacidad de prospección sobre los escenarios en materia de comercio de bienes y servicios y movilidad de personas. En este sentido, la conformación de una mesa ejecutiva podría complementar los esfuerzos realizados para identificar fuentes de financiamientos accesibles a las necesidades priorizadas.

3. Transporte marítimo de corta distancia (TMCD)

Centroamérica cuenta con marco estratégico para la movilidad multimodal, cuya implementación debe constituir una prioridad regional de largo plazo. Diversos análisis de las cadenas logísticas en Centroamérica han señalado el potencial del transporte marítimo de corta distancia como un mecanismo estratégico en el marco de la movilidad multimodal regional (COCATRAM 2001; INECON, 2013). El comercio centroamericano puede sacar provecho de su red de puertos como eslabones fundamentales de una nueva cadena logística alternativa mediante acuerdos regionales para facilitar el comercio a través del transporte marítimo de corta distancia. Existe mucho trabajo regional en este tema por lo que no es necesario hacer nuevos diagnósticos, sino diseñar un plan ejecutivo de implementación.

Convendría considerar, además, la oportunidad de mejorar la conectividad entre el Triángulo Norte y México. La región cuenta con un número considerable de puertos que no están siendo aprovechados para el comercio regional en este momento y que pueden ofrecer una opción inmediatamente disponible, con costos marginales mínimos, en contraste con los dilatados tiempos y altos costos del desarrollo y mantenimiento de redes para el transporte terrestre. El transporte marítimo de corta distancia se beneficiaría de incluir a México y al resto de los países miembros de la integración económica centroamericana. Se sugiere establecer dos mesas ejecutivas para avanzar en este tema: una en el marco de la integración centroamericana y otra que incluya a México.

4. Bioseguridad en el transporte terrestre de carga y en el tránsito de personas

La pandemia de SARS-CoV-2 (COVID-19) puso en evidencia la necesidad de contar con acciones coordinadas entre países para permitir los flujos comerciales y el tránsito de personas de manera segura. Sin embargo, la bioseguridad y el comercio seguirán siendo importantes para el control de enfermedades y sus vectores aun cuando esta pandemia se controle. La región centroamericana aprobó lineamientos de bioseguridad para el transporte terrestre que han

permitido pasos seguros de transportes y mercancías con el concierto de autoridades de salud, aduanas y comercio. La aprobación de los lineamientos de bioseguridad ha asegurado el flujo de mercancías a través del transporte terrestre. Sin embargo, la región debe asegurar que, tanto en el transcurso de esta pandemia como en futuras crisis de naturaleza similar, se mantenga la seguridad y la coordinación entre autoridades. El trabajo debe incluir, además del transporte terrestre de carga, la bioseguridad para el tránsito de personas. Se sugiere establecer una mesa de diálogo permanente que atienda estos asuntos.

5. Fortalecimiento del comercio electrónico

La importancia del comercio electrónico ya era evidente incluso antes de la pandemia de COVID-19 que, sin embargo, ha hecho aún más urgente la necesidad de crear mecanismos que permitan la operación ininterrumpida de los procesos de intercambio comercial. Pero aun en un escenario sin pandemia, crear una sólida infraestructura para el comercio electrónico en la región, que además facilite el trabajo remoto y la prestación de servicios a distancia (incluyendo la exportación de servicios dentro o hacia afuera de la región), puede contribuir a incrementar la productividad y la aceleración del crecimiento económico de la región, en línea con las tendencias de las economías más avanzadas del mundo.

Varios de los componentes del proceso de integración que ya están en marcha pueden contribuir a facilitar el comercio electrónico: las mejoras en la infraestructura de movilidad y logística, junto con los procesos de unión aduanera y facilitación del comercio, ya han dado resultados en reducción de tiempos y costo de tránsito de mercancías, que serán aún mayores conforme avancen los proyectos y procesos en estas dos áreas.

Los países que forman parte del proceso de integración profunda podrían beneficiarse ampliamente de desarrollar un mercado regional digital, especialmente desarrollando el comercio electrónico. El comercio electrónico transfronterizo y la diversificación de las exportaciones requieren de políticas públicas que resuelvan algunos desafíos pendientes: establecer condiciones legales y técnicas para facilitar dicho intercambio. Se deben actualizar y regular los mecanismos de protección de datos, es decir, se debe proponer la cooperación regional en cuanto a privacidad y ciberseguridad, se deben facilitar los mecanismos de pago electrónico y crear confianza en los servicios de logística y en los servicios postales.

Aun así, el comercio electrónico demanda la atención de sus problemas y necesidades específicas, que van desde el establecimiento de direcciones certeras que permitan la entrega a tiempo y en el lugar correcto (lo que se facilita enormemente con las modernas tecnologías de geolocalización y navegación), el tratamiento específico de la paquetería en los puestos de tránsito fronterizo, así como la creación de puestos de recepción y entrega de paquetes.

Los países del norte de Centroamérica podrían analizar y tomar como base el capítulo 19 del nuevo acuerdo comercial entre México, los Estados Unidos y el Canadá (T-MEC) para promover el comercio de productos digitales: música, juegos, videos, películas, libros electrónicos, plataformas de comunicación, *software*, entre otros; facilitar el comercio regional a través de compras en línea; facilitar los envíos de entrega rápida o *couriers*; allanar los procedimientos aduanales, sobre todo para bienes de poco valor que se comercian libres de aranceles, elevando el monto mínimo (*de minimis*) hasta 800 dólares para beneficiar al comercio minorista; y finalmente, permitir que las empresas de comercio electrónico no requieran presencia comercial en el país de entrega. Se sugiere crear una mesa ejecutiva para avanzar en esta materia.

6. Transporte aéreo regional

Se entiende como el modo de transporte que utiliza el espacio aéreo para su movilidad y en el que se trasladan personas y cargas, de puntos específicos a otros. Mediante el desarrollo del transporte aéreo regional se espera fomentar el comercio internacional con la instalación de *hubs* aeronáuticos que promuevan exportaciones e importaciones y estimulen el manejo de carga de alto valor agregado. En esta misma vía, se encuentra el espacio de trabajo para fortalecer la movilidad de personas, contribuyendo a elevar la competitividad, el comercio y el desarrollo turístico y social de la región.

El servicio aéreo es quizás el modo de transporte que requiere de mayor multimodalidad en el sistema para brindar de manera eficiente su servicio, aunque tiene el potencial de servir de enlace o punto de consolidación de mercancías y personas, que se movilizan en otros modos de transporte, para trasladarlas hacia una diversidad de destinos de una manera rápida, ágil y segura. En este sentido, mediante la conformación de una mesa de diálogo en la materia se podrían identificar espacios de articulación entre los países del Triángulo Norte para poner en marcha acuerdos que permitan establecer políticas de cielos abiertos que promuevan el movimiento más expedito de personas y turistas bajo tarifas aéreas más competitivas.

E. La agenda en síntesis

En el cuadro VI.1 se resumen y ordenan las acciones propuestas en materia de integración productiva, competitividad y conectividad para avanzar en el proceso de integración profunda del Triángulo Norte y potenciar sus beneficios. Considerando la disponibilidad de recursos para implementar la agenda y el imperativo de priorizar los esfuerzos en cada área, se recomienda considerar diferentes horizontes de ejecución para las acciones sugeridas según el corto, mediano y largo plazo.

Cuadro VI.1
Resumen de la agenda de trabajo propuesta para la integración profunda

Áreas por fortalecer/Plazos	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
Integración productiva	<ul style="list-style-type: none"> • Libre circulación de mercancías producidas bajo regímenes especiales • Acumulación de origen 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitación de comercio: inversiones para puestos fronterizos integrados y aduanas periféricas • Reconocimiento mutuo de los registros sanitarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Convergencia normativa • Regímenes de promoción e incentivos fiscales
Competitividad	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la productividad y la innovación en sectores regionales estratégicos • Mejora regulatoria para el desarrollo de negocios 	<ul style="list-style-type: none"> • Industria del transporte terrestre de carga • Fomento al desarrollo de cadenas regionales de valor 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de clústeres regionales de complejidad creciente • Agricultura y negocios <i>agrotech</i>
Conectividad	<ul style="list-style-type: none"> • Comercio electrónico • Desarrollo de corredores logísticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Transporte marítimo de corta distancia • Bioseguridad en el transporte terrestre de carga y en el tránsito de personas • Transporte aéreo regional 	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura física para la integración regional y servicios para la conectividad • Mejora del comercio de servicios de transporte y logística

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- Andrews, M. (2013), *The Limits of Institutional Reform in Development. Changing Rules for Realistic Solutions*. Cambridge.
- Balassa, B. (1961), *The Theory of Economic Integration*, Allew and Unwin.
- Barbero, J., R. Fiadone y F. Placci (2020), “El transporte automotor de cargas en América Latina”, *Nota técnica*, NoIDB-TN-1877, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cairncross, F. (2001), *The Death of Distance*, Harvard Business Review Press.
- Cavallo, E., A. Powell y T. Serebrisky (eds.) (2020), *From Structures to Services: The Path to Better Infrastructure in Latin America and the Caribbean*, Publications Inter-American Development Bank [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/english/document/From-Structures-to-Services-The-Path-to-Better-Infrastructure-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), *Balance preliminar de las economías de Centroamérica y la República Dominicana en 2019 y perspectivas para 2020: febrero de 2020*, Ciudad de México.
- _____ (2020b), *Informe Especial Covid-19*, N° 5, Santiago de Chile.
- _____ (2020c), *Estructura comercial y medidas económicas ante la pandemia de COVID-19 en Centroamérica, Cuba, Haití, México y la República Dominicana*, Santiago de Chile [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45785>.
- _____ (2018), *La unión aduanera centroamericana probables impactos económicos y sociales*, Santiago de Chile.
- _____ (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SSES.34/3), Santiago de Chile.
- COCATRAM (Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo) (2001), *Estudio de prefactibilidad para el desarrollo del cabotaje regional en Centroamérica*.
- Cordero, M. (2017), *Integración económica centroamericana: base de datos 2016*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/42231>.

- Cornick, J. (2017), “Charkes Sabel’s experimentalism and other iterative methods of public policy governance”, *The Lima Brainstorming Sessions*, vol. 9, ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean.
- _____. (2013), “The organization of public-private cooperation for productive development policies”, *Working Papers-IDB Working Paper Series*, IDB-WP-437, Inter-American Development Bank (IADB) [en línea] <http://publications.iadb.org/handle/11319/4590>.
- De Groot, O., E. Espinoza Valverde y N. Oddone (2018), *Articulación productiva y cadenas regionales de valor: una propuesta metodológica para la región SICA* (LC/MEX/TS.2018/21), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)/Centro Regional de Promoción de la mipyme (CENPROMYPE), Ciudad de México.
- Devlin, R. y G. Moguillansky (2010), *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- European Union (s/f), [sitio web] <http://ec.europa.eu> [fecha de consulta: 3 de septiembre de 2020].
- Fernández-Arias, E., E. Stein y G. Crespi (eds.) (2014), *Rethinking Productive Development. Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*, Inter-American Development Bank (IADB).
- Hausmann, R. y otros (2011), *The Atlas of Economic Complexity: Mapping paths to Prosperity*, Center for International Development at Harvard University [en línea] https://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/harvardmit_atlasofeconomiccomplexity.pdf.
- INECON (2013), “Estudio de factibilidad del desarrollo del transporte marítimo de corta distancia en Mesoamérica”, *Informe Alcance*, 1, Versión final estudio del comercio en el área de influencia Panamá, junio.
- Kelleher, S. y J.-D. Reyes (2014), “Technical measures to trade in Central America. Incidence, price effects, and consumer welfare”, *Policy Researcher Working Paper*, 6857, Banco Mundial.
- Lederman, D., y W. F. Maloney (2012), *Does What You Export Matter? In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies*, The World Bank.
- Liviu, A. (2012), *The Economic Integration: Concept and End of Process*, XIX (10).
- Martínez-Piva, J. M. (2020), “Progressive structural change in the Central American integration process”, *Revista de fomento social*, 75(1).
- _____. (2019a), *Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la CEPAL*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____. (2019b), “El modelo de desarrollo subyacente de la integración centroamericana”, *Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la CEPAL*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mesquita, M. (2018), *Connecting the Dots. A Road Map for Better Integration in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank (IADB).
- Mesquita, M., y E. Stein (eds.) (2019), *Trading Promises I Results: What Global Integration Can Do for Latin America and the Caribbean*, Publications Inter-American Development Bank (IADB) [en línea] https://publications.iadb.org/publications/english/document/Trading_Promises_for_Results_What_Global_Integration_Can_Do_for_Latin_America_and_the_Caribbean.pdf.
- MINECO (Ministerio de Economía Guatemala) (2017), Reunión de Presidentes de El Salvador, Guatemala y Honduras, Amatillo [en línea] https://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/declaracion_el_amatillo.pdf.
- Ministerio de la Producción del Perú (2016), *Mesas Ejecutivas: A New Tool for Productive Diversification*.
- Monge-González, R. y J. M. Salazar-Xirinachs (2016), “Políticas de clústers y de desarrollo productivo en la Comunidad Autónoma del País Vasco”, *Lecciones para América Latina y el Caribe*, N° 2016/3; OIT Américas Informes Técnicos, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Osborne, T., M. C. Pachón y G. E. Araya (2014), *What Drives the High Price of Road Freight Transport in Central America?*, The World Bank.

- Otsuka, K. y T. Sonobe (2011), "A cluster-based industrial development policy for low-income countries", *Working Paper*, N° 5703, The World Bank.
- Padilla, R. y J. Alvarado (2014), "El resurgimiento de la política industrial", *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*, R. Padilla (ed.), Libros de la CEPAL, N° 123 (LC/G.2606-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Prat, J. y A. López (2018), *Inclusive Growth. Challenges and Opportunities for Central America and the Dominican Republic*, Inter-American Development Bank (IADB).
- Pritchett, L. y M. Woolcock (2002), "Solutions when the solution is the problem: Arraying the disarray in development", *Working Paper*, N° 10, Center for Global Development.
- Pritchett, L., M. Andrews y M. Woolcock (2012), "Escaping capability traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)", *Working Paper*, N° 299, Center for Global Development.
- Pritchett, L., M. Woolcock y M. Andrews (2010), "Capability traps? The mechanisms of persistent implementation failure", *Working Paper*, N° 234, Center for Global Development.
- Radu, G. (2014), "The European Union customs union: Past results and future perspectives", *Revue Internationale de droit économique*, 4.
- Redondo, M. (2020), "Entrevista a Melvin Redondo", Secretario General de la SIECA, comunicación personal, 17 de julio de 2020.
- _____(2019), "Identificación de necesidades para el funcionamiento y perfeccionamiento de la Unión Aduanera del Triángulo Norte", presentación Avances de la Unión Aduanera del Triángulo Norte: impacto y beneficios para la región, San Salvador, El Salvador [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion_sieca_0.pdf.
- Rodríguez-Clare, A. (2007), "Clusters and comparative advantage: Implications for industrial policy", *Journal of Development Economics*, 82(1), 43–57.
- Rodrik, D. (2015), "Premature deindustrialization", *NBER Working Paper*, N° 20935, National Bureau of Economic Research.
- Romer, P. (1993), *Self Organizing Industry Investment Boards*, Brookings.
- Sabel, C. (s/f), *Rethinking the Street-level Bureaucrat: Tacit and Deliberate Ways Organization Can Learn*.
- _____(2017), "The new organization of production, PDPs and job creation", *The Lima Brainstorming Sessions. Productive Development, Inclusive Growth and Job Creation*, ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean.
- Sabel, C. y L. Jordan (2015), *Doing, Learning, Being: Some Lessons Learned from Malaysia's National Transformation Program*, Competitive Industries and Innovation Program, World Bank Group [en línea] <http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers/CS-LSJ--DLB%20Malaysia%20PEMANDU--Final-190115.pdf>.
- Sabel, C. y J. Zeitlin (2012), *Experimentalist Governance*, The Oxford Handbook of Governance [en línea] <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0012>.
- Sabel, C. y otros (2012), *Export Pioneers in Latin America*, vol. 25, Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University [en línea] <http://publications.iadb.org/handle/11319/4234>.
- Salazar, R. (2020), "Entrevista con Roberto Salazar", Director de Transporte, Infraestructura y Logística, comunicación personal, 21 de mayo, Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).
- SICA (Sistema de la Integración Centroamericana) (s/f), Unión aduanera [sitio web] <https://www.sica.int/iniciativas/aduanas> [fecha de consulta: 25 de julio de 2020].
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) (s/f), "Listado de excepciones", [en línea] https://www.ua.sieca.int/FYDUCA/Pages/_ConsultaListados.aspx [fecha de consulta: 28 de julio de 2020] Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).
- _____(2019), *Manual de usuario notificaciones MSF*, Dirección de Integración Económica y Facilitación del Comercio.

- _____ (2018), Protocolo de Adhesión de El Salvador al Protocolo Habilitante de Integración Profunda entre Guatemala y Honduras [en línea] <https://www.sieca.int/index.php/integracion-economica/integracion-economica/integracion-profunda-guatemala-honduras-elsalvador/instrumentos-juridicos/tratados/>.
- _____ (2017a), *Manual del usuario para el llenado electrónico de la FYUDCA*.
- _____ (2017b), Política de Marco Regional de Movilidad y Logística de Centroamérica [en línea] <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/web-sieca/movilidad+y+logistica/02+Anexos+PMRML.PDF>.
- _____ (2016), “Evaluación económica del proceso de integración profunda entre Guatemala y Honduras”, *Documento de trabajo*, DT-002-2016, Guatemala, Dirección de Inteligencia Económica.
- _____ (2015), Protocolo Habilitante para el Proceso de Integración Profunda hacia el Libre Tránsito de Mercancías y Personas [en línea] <https://www.sieca.int/index.php/integracion-economica/integracion-economica/integracion-profunda-guatemala-honduras-elsalvador/instrumentos-juridicos/tratados/>.
- _____ (2000), *Corredor Logístico de Centroamérica: logística comercial para el desarrollo sostenible y la integración de Centroamérica*, Ciudad de Guatemala, Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)/Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).
- Tratado General de Integración Económica Centroamericana entre los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua (1960).
- Vitón, R. P. y E. Saini (2019), *Innovación agrotech en América Central y el Caribe. Oportunidades y desafíos frente al cambio climático*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- WEF (World Economic Forum) (2019), *The Global Competitiveness Report 2019*, Geneva.
- World Bank (s/f), “Unión aduanera entre Guatemala y Honduras, ¡de 10 horas a 15 minutos!” [en línea] <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/uni-n-aduanera-entre-guatemala-y-honduras-de-10-horas-15-minutos> [fecha de consulta: 25 de julio de 2020].
- _____ (2020), *Doing Business 2020*, Washington D. C., International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- _____ (2012), *Road Freight in Central America. Five Explanations for High Costs of Service Provision*.

Anexo

Lista de entrevistas

Helui Castillo Hung, Consejo Hondureño de la Empresa Privada

Fanny Estrada, Directora de Relaciones Internacionales, Agexport, Guatemala

Fernando García, Asociación Nacional de Industriales (ANDI), Honduras

William García, Director de Integración Económica y Facilitación del Comercio, Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)

Mónica Guerra, Comisión Empresarial de Negociaciones y Comercio Internacional (CENCIT), Guatemala

Lizanka Guevara, AmCham, Honduras

Maricela Ibarra, Gerente de Desarrollo Exportador de la Dirección de Exportaciones, y Javier Galdámez, Director de Inversiones, Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA), El Salvador

Victoria Meza y Diego Monterroso, Ministerio de Economía de Guatemala, Vicedespacho de Integración y Comercio Exterior

Connie de Paíz, Agexport, Guatemala

Melvin Redondo, Secretario General, Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)

Roberto Salazar, Director de Transporte, Infraestructura y Logística, Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)

Waleska Sterkel de Ortiz, Directora Ejecutiva, AmCham, Guatemala

Jerónima Urbina, Directora de Integración Económica y Política Comercial, y César Díaz, Director de Administración y Negociación de Tratados, Secretaría de Desarrollo, Honduras

Una combinación de apoyo político, seguimiento minucioso de los procesos técnicos por parte de las autoridades políticas y la decisión de crecer a partir de las instituciones, normas y contexto específicos de los países de la región permitieron avances tan rápidos como significativos en la creación de una unión aduanera en la región.

Estos avances muestran que el proceso de integración profunda y unión aduanera, si bien necesariamente gradual, puede acelerarse en circunstancias específicas. El éxito alcanzado en años recientes, así como las exigencias de la reconstrucción económica pospandemia de COVID-19, hacen urgente una nueva agenda de trabajo conjunta. Esta labor, basada en la experiencia y opinión de expertos regionales, sugiere una hoja de ruta para avanzar en la profundización de la integración, la competitividad y la conectividad entre los países que conforman la unión aduanera en Centroamérica, al tiempo que deja abierta la puerta para trabajos de cooperación y mayor integración con el resto de los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

