

C. 2

NACIONES UNIDAS

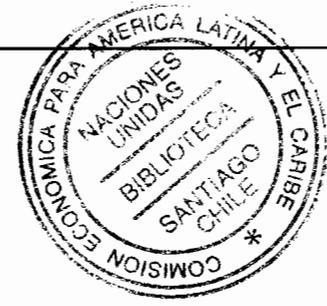
COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.261
31 de enero de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL



EL REGIONALISMO ABIERTO EN AMERICA CENTRAL

Los desafíos de profundizar y ampliar la integración

MAY 1995



INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCCION	7
I. LA NECESIDAD DE CONSOLIDAR LA ESTABILIZACION	9
1. Los equilibrios internos y externos	9
2. Estabilización y cooperación	15
II. HACIA UN REGIMEN COMERCIAL ABIERTO	17
1. La liberalización del comercio de bienes	17
a) El sector agropecuario	17
b) El sector industrial	21
c) La integración "de hecho" y la integración mediante políticas	25
d) El arancel externo común	28
e) Normas de origen y reformas arancelarias ante el TLC de México con Costa Rica	35
2. La liberalización del comercio de servicios	36
a) La cobertura "positiva" o "negativa" de la liberalización	36
b) La extensión del tratamiento nacional y los marcos regulatorios	36
c) Los servicios financieros	37
d) El transporte terrestre de carga	42
3. La ampliación de la integración	45
III. EL APOYO A LA INVERSION PRIVADA	50
1. La necesidad de un sentido de dirección claro y compartido	50
2. El estado de derecho y el marco jurídico de la integración	52
3. La protección de inversiones recíprocas	54
4. Apoyo a las inversiones centroamericanas en los países de menor desarrollo relativo	55
5. Transferencia de tecnología e inversión extranjera	56
6. Inversión pública y desarrollo social	57
<u>Anexo:</u> Estimación del modelo de gravedad	61
BIBLIOGRAFIA	63

RESUMEN EJECUTIVO

A. La inserción internacional

1. El principal desafío de la integración centroamericana es que sus instrumentos permitan utilizar de manera conjunta los mercados, recursos e instituciones de los países de la región, para competir en el mercado internacional y para aumentar las exportaciones destinadas a terceros países. A fin de que la relación más estrecha no restrinja las relaciones económicas con el resto del mundo, sería recomendable que la integración centroamericana fuera congruente con la propuesta de la CEPAL en torno al "regionalismo abierto", es decir, que se plasme en un proceso que concilie la interdependencia generada por acuerdos preferenciales con las señales de mercado que surgen en un contexto de apertura y desregulación. Para avanzar en este sentido, se deberá consolidar la estabilización, impulsar un régimen comercial abierto que cubra los bienes y los servicios, favorecer la ampliación de la integración —comenzando por Panamá y siguiendo con México—, y auspiciar la transferencia de tecnología y el aumento de la inversión, tanto en instalaciones físicas como en recursos humanos.

B. La necesidad de consolidar la estabilización

2. Los países centroamericanos aún no han consolidado la estabilización de sus economías, y ello dificulta profundizar y ampliar su proceso de integración. La presencia de desequilibrios impediría efectuar una estricta coordinación de políticas macroeconómicas; por ello resulta más conveniente acordar en este terreno metas comunes de carácter indicativo. Vigilar de manera abierta y transparente su cumplimiento serviría para prevenir algunos de los efectos negativos de las divergencias macroeconómicas sobre el proceso de integración. A su vez, eventuales avances permitirían identificar aquellas áreas en que se impone una coordinación estricta.

3. En presencia de desequilibrios externos convendría complementar los recursos extrarregionales de apoyo de balanza de pagos con financiamiento canalizado por conducto del Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria (FOCEM), el cual demanda fortalecimiento institucional, otorgándole autonomía jurídica y fijando requisitos objetivos de condicionalidad para el suministro de crédito.

C. La liberalización del comercio de productos agrícolas

4. Prevalecen diversos obstáculos al comercio intracentroamericano de productos agropecuarios, entre ellos, aranceles, cuotas y requisitos sanitarios. La expansión de dicho comercio beneficiaría en especial a Honduras y Nicaragua por la alta proporción de sus exportaciones de estos rubros a la región. Ciertos productores del sector, en particular los más pequeños, afrontarían problemas de ajuste ante una liberalización completa y brusca. Por consiguiente, se recomienda un proceso de liberalización gradual, que comience a partir de la "arancelización" de las barreras existentes, tal como se ha acordado en la Ronda Uruguay para el comercio de productos agrícolas en general.

D. La liberalización del comercio de bienes industriales

5. La recuperación del comercio intracentroamericano, sobre todo de productos industriales, no ha sido completa si se mide en términos reales, descontando la inflación. Ello se debe a obstáculos al comercio que aún subsisten, a la menor dependencia de los sectores manufactureros del mercado centroamericano, a la limitada capacidad que algunos países han tenido para aprovechar la expansión de la demanda regional y a cierta erosión de las preferencias intrarregionales. Lograr un flujo mayor y más equilibrado de comercio intracentroamericano requiere eliminar todas las barreras al comercio intrarregional de productos industriales y establecer mecanismos detallados y transparentes de resolución de conflictos, para que la liberalización comercial se beneficie de un mayor grado de seguridad. Una política centroamericana de competencia también contribuiría a la liberalización del comercio al disuadir el uso de prácticas comerciales restrictivas y al hacer innecesaria la aplicación de políticas **antidumping** al comercio intracentroamericano.

E. La reforma del arancel externo común

6. El arancel externo común (AEC) de los países centroamericanos puede contribuir a consolidar el proceso de apertura, desalentar el contrabando, tornar innecesaria la aplicación de engorrosas reglas de origen al comercio intracentroamericano, y permitir negociaciones conjuntas frente a terceros.

7. El nuevo AEC redujo los niveles extremos de protección, pero persisten diferencias considerables entre la protección **efectiva** de distintas ramas industriales, en función de las diferentes tasas arancelarias para productos finales e insumos. Varios de los sectores favorecidos con mayor protección son ramas con altos grados de concentración, o continúan siendo aquellas con elevados requerimientos de inversión por persona ocupada, y con una proporción significativa de insumos importados. Ello implica discriminar contra otras ramas industriales intensivas en el uso de mano de obra y de insumos centroamericanos, así como de las pequeñas y medianas empresas que se concentran en estos sectores. También discrimina en contra de aquellas ramas con mayor capacidad exportadora, dado su mayor uso de recursos humanos y naturales de la región.

8. Eliminar la mencionada discriminación exige un grado de protección efectiva equivalente para los diversos sectores. En ese sentido, sería necesario reducir la brecha entre el piso (5%) y el techo (20%) contemplado en el AEC. Asimismo, convendría adoptar una legislación armonizada en materia de reglas aplicables al comercio con terceros, como derechos compensatorios, medidas **antidumping** y salvaguardias, aprovechando los resultados de la Ronda Uruguay para hacerlo, y reduciendo al máximo la posibilidad de que intereses gremiales utilicen estos instrumentos para captar rentas improductivas por medio de una mayor protección.

9. A fin de aminorar la incidencia de posibles distorsiones causadas por el TLC de Costa Rica con México, que implica dejar de aplicar el AEC por parte de Costa Rica frente a México, se justifican dos respuestas de los demás países centroamericanos. La primera consistiría en imponer reglas de origen para evitar la reexportación de productos mexicanos y asegurar que los bienes importados desde Costa Rica sean originarios de ese país, pero evitando que estas normas obstaculicen el comercio intracentroamericano. La segunda sería reducir los niveles de protección

arancelaria de productos finales e insumos para disminuir la incidencia de ventajas competitivas que eventualmente adquirieran las empresas costarricenses debido a su acceso a insumos mexicanos importados, libres de derechos.

F. La liberalización del comercio de servicios

10. Es imprescindible tomar una decisión sobre la cobertura de la liberalización, determinando si sería de carácter "positiva" o "negativa", es decir, excluyente o no. Identificar a priori los sectores cuyo comercio se liberalizaría a nivel centroamericano constituye lo que se conoce como una definición positiva; señalar solamente aquellos excluidos de la liberalización corresponde a una definición negativa, que es la forma más ambiciosa de integración. En cuanto al marco regulatorio de cada sector de servicios, debería incluir acuerdos sobre normas mínimas, privilegiando la adopción de pautas internacionales.

11. Otorgar el "tratamiento nacional" a las empresas centroamericanas promovería con intensidad el comercio intrarregional de servicios. Autorizar la operación de empresas de los países vecinos en un mercado nacional supone flexibilizar los movimientos de capital y de mano de obra. Así, se reduce la oposición política a la libre movilidad de factores, especialmente de mano de obra, permitiendo cierta movilidad pero sujeta a regulaciones que eviten desbordes.

G. La integración de los servicios financieros

12. La existencia de marcos institucionales diferentes entre los países centroamericanos, así como el avance espontáneo de la interdependencia en este sector, justifican una marcha gradual de la integración financiera mediante el otorgamiento del derecho de establecimiento a empresas financieras de otro país, sujeto a las regulaciones del país anfitrión. A ello se podría agregar la explícita liberalización del comercio transfronterizo de servicios financieros, el otorgamiento del trato nacional a las empresas financieras asentadas en la región, la extensión de los mismos beneficios a la inversión extranjera, siempre que tenga actividades económicas sustanciales en un país centroamericano, la libre convertibilidad de monedas y la libre movilidad de capitales, e incluir la adhesión al Acuerdo de Basilea como requisito de supervisión prudencial. El sector financiero también debiera estar sujeto a la aplicación de una política regional de competencia.

H. La integración de los servicios terrestres de carga

13. La necesidad de nuevas inversiones y la eliminación de trabas en puestos fronterizos se requieren para impulsar la integración del transporte terrestre de carga. Sin embargo, las reformas institucionales serían incompletas si no incluyeran el otorgamiento del trato nacional a las empresas centroamericanas de transporte, especialmente en cuanto a las condiciones de registro en cada país, para evitar restricciones en cuanto a la carga de mercancía.

14. Asimismo, sería beneficioso introducir un contrato simplificado y estandarizado de transporte terrestre de carga válido en toda la región, con penas claras, y que determinara las cantidades, costo

y fecha de cargas. Lo anterior se podría complementar con mecanismos de resolución de controversias, la aplicación de una política regional de competencia a las operaciones en el sector, y la armonización de un número mínimo de normas, de acuerdo con lo fijado en convenios internacionales.

I. La ampliación de la integración

15. El análisis del comercio recíproco de bienes permite afirmar que Panamá constituye, en el contexto latinoamericano, un "socio natural" de los otros países centroamericanos. Integrar los servicios financieros a escala regional con la inclusión de Panamá contribuiría a aumentar la eficiencia, bajar el costo del crédito y —mediante la mayor diversificación de instrumentos— a reducir riesgos. Se combinarían así la ampliación con la profundización de la integración. Cabría mantener abierta la posibilidad de futuras adhesiones, o de llegar a otros acuerdos, tomando en cuenta el eventual surgimiento de nuevos "socios naturales".

16. México pareciera reunir las características para convertirse en socio natural de los países centroamericanos. El hecho de que a partir del 1 de enero de 1995 entrara en vigencia el TLC entre México y Costa Rica, y la conveniencia de sustituir relaciones bilaterales por un acuerdo multilateral, justifica gestionar un acuerdo de los países centroamericanos en su conjunto con México, en reemplazo del tratado bilateral México-Costa Rica.

17. La adhesión negociada de los demás países centroamericanos al acuerdo bilateral de México-Costa Rica, o la negociación de un nuevo convenio México-América Central, constituirían opciones para alcanzar este resultado. Una alternativa más ambiciosa y completa sería avanzar hacia una Zona de Libre Comercio de Mesoamérica, que reemplazara tanto al acuerdo bilateral México-Costa Rica como a los compromisos centroamericanos de integración. Las normas de este acuerdo regirían al comercio y a las inversiones intracentroamericanas, así como al flujo de comercio y a las inversiones entre México y los países centroamericanos.

J. Seguridad para la inversión privada

18. Una visión compartida de los requisitos mínimos del proceso de ampliación y profundización de la integración, junto con una posición conjunta de negociación frente a terceros, generarían expectativas favorables para la inversión privada. En su defecto, la profundización de las relaciones económicas con países extrarregionales podría ejercer un impacto centrífugo que debilite y eventualmente destruya al proceso centroamericano de integración, generando incertidumbre.

19. Fortalecer el estado de derecho en cada país y contar con convenios de integración acotados y efectivamente respetados incrementarían la seguridad del inversionista en la región. El funcionamiento de la Corte Centroamericana de Justicia podría jugar un papel importante para aumentar el grado de seguridad jurídica en la región.

20. Una legislación centroamericana sobre competencia disuadiría a empresas y a gobiernos de desarrollar prácticas que restringen el comercio, disminuyen la competencia y abusan de posiciones

dominantes en el mercado. Ello requeriría una agencia administrativa con autoridad para efectuar investigaciones, interpretar la ley y establecer penas por violaciones, con la posibilidad de que sus decisiones pudieran apelarse ante la Corte Centroamericana de Justicia.

K. El fomento de las inversiones recíprocas

21. Para impulsar la inversión en la región se justifica un acuerdo de protección recíproca de inversiones entre los países centroamericanos, que contemplara la extensión del tratamiento nacional y de Nación Más Favorecida a las empresas en la región, acordara indemnizar expropiaciones e identificara aquellos sectores exentos de algunos de estos compromisos. Ello se podría perfeccionar con mecanismos de resolución de controversias que cubrieran el tema de la inversión, y con un acuerdo regional para evitar la doble tributación y la evasión fiscal. Así, se conformaría un cuadro de disposiciones que podría servir como antecedente para acuerdos conjuntos de los países centroamericanos con países extrarregionales en materia de inversión extranjera y doble tributación.

22. Es prioritario apoyar el desarrollo de la capacidad productiva de Nicaragua y Honduras, como una manera de compensar su relativa debilidad económica en beneficio del proceso global que necesita de su permanencia. Un mecanismo para hacerlo consistiría en exonerar de impuestos a las inversiones de los otros países realizadas en Honduras y Nicaragua. Otro sería constituir un fondo en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con recursos de cierta concesionalidad, para financiar proyectos ejecutados por empresas de los demás países.

L. Mayor acceso a tecnología

23. A fin de facilitar la obtención de tecnologías para diversas empresas, especialmente las pequeñas y medianas, habría que proceder a identificar sus necesidades tecnológicas, por una parte, y entablar contacto con empresas externas que puedan ser fuentes de esta tecnología, por otra. En este sentido, se justifica ampliar la experiencia del Centro de Gestión Tecnológica (CEGESTI) en Costa Rica al Istmo Centroamericano en su conjunto.

24. A su vez, cabría impulsar la constitución de un mercado subregional de servicios de consultoría y de asistencia técnica por medio de: a) el registro de empresas u organismos no gubernamentales de acuerdo con criterios convenidos a nivel centroamericano, y b) la extensión del tratamiento nacional a estas empresas y agencias, permitiéndoles actuar en las mismas condiciones que otras nacionales en cada país. Sería útil subsidiar parcial o totalmente la demanda de estos servicios (extensión agrícola y capacitación) por parte de los productores pequeños (especialmente agrícolas) para adecuarlos a las amenazas y oportunidades que representa profundizar y ampliar la integración.

M. Impulso a la inversión en infraestructura y al desarrollo social

25. Las notorias carencias a nivel centroamericano en transporte, energía y telecomunicaciones exigen la participación del capital privado en estas áreas, lo cual requiere preparar nuevos marcos regulatorios a fin de establecer tarifas y garantizar la calidad del servicio.
26. La integración debería contribuir al desarrollo social mediante la definición de normas, especialmente laborales y de derechos humanos, en que la acción común y el compromiso gubernamental sirvan para reforzar su grado de aplicación en cada país. También se requeriría elevar la asignación de recursos para el Fondo de Desarrollo Social del BCIE.

INTRODUCCION

En el pasado la integración económica en Centroamérica formaba parte de una estrategia de sustitución de importaciones, y privilegiaba los instrumentos dirigidos a incrementar la producción que satisficiera la demanda regional (arancel externo común, incentivos fiscales, mecanismos de pago, libre comercio de productos industriales, arreglos institucionales). En la actualidad, el proceso de integración regional puede convertirse en un medio para elevar el grado de inserción de los países en la economía internacional. En esa perspectiva, se propone que los instrumentos de integración posibiliten utilizar conjuntamente los mercados, recursos e instituciones de los países centroamericanos para competir con mayor eficacia en el mercado mundial y para aumentar las exportaciones a terceros países.

Todo lo anterior exige que se aprovechen los beneficios potenciales de economías de escala, la reducción de costos de transacción, los incrementos de la eficiencia y la mayor seguridad derivada de políticas que se afianzan por la acción colectiva. A fin de que la relación más estrecha no restrinja las relaciones económicas con el resto del mundo, sería recomendable que la integración centroamericana fuera congruente con la propuesta de la CEPAL en torno al "regionalismo abierto", es decir, que se plasme en un proceso que concilie la interdependencia generada por acuerdos preferenciales con las señales de mercado que surgen en un contexto de apertura y desregulación.

En efecto, actualmente, dos fenómenos promueven la integración en América Central. Por un lado, la liberalización unilateral, la desregulación y cierto avance en materia de estabilización han creado condiciones que espontáneamente fomentan una mayor interdependencia económica de países que comparten un espacio geográfico y ciertas características culturales; al mismo tiempo, esas acciones profundizan la integración de la región a la economía mundial. Agréguese a estos factores las políticas económicas de carácter preferencial, que también robustecen la interdependencia. El desafío presente radica en afianzar los vínculos entre ambos elementos, de manera que se eleve la competitividad de los países de la región y ello sea el cimiento, en lo posible, de economías más abiertas y transparentes. En síntesis, esta es la base del regionalismo abierto.

La integración centroamericana, en aras de impulsar la competitividad y ser coherente con el regionalismo abierto, debería cumplir con varias exigencias, que pueden clasificarse en tres categorías: las que corresponden a la estabilización, las que se refieren al régimen comercial, y las relativas a la inversión. En cuanto al primer punto, es evidente que los compromisos de integración deben suscribirse entre países que han avanzado considerablemente en estabilizar sus economías. En ausencia de economías estabilizadas, la inflación reduce el grado de información sobre las modificaciones de precios relativos que implica la liberalización comercial, distorsiona las tasas de interés —estimulando actividades especulativas a costa de inversiones productivas— y provoca inestabilidad del tipo de cambio, alterando las corrientes de comercio e inversiones y conduciendo a la imposición de barreras, con la consiguiente generación de conflictos.

Con respecto al segundo conjunto de requisitos, es imprescindible que el régimen comercial adoptado por los convenios de integración sea abierto, particularmente por medio de una liberalización amplia de mercados intrarregionales que abarque bienes y servicios, sin dejar de

contemplar los diferentes períodos de transición necesarios para el ajuste gradual. También debería facilitarse el ingreso de nuevos miembros, especialmente de socios comerciales ("naturales") importantes. Todo lo anterior permite generar nuevas oportunidades de inversión y crecimiento, así como economías resultantes de la producción a escala y de la especialización. Además, las expectativas para el inversionista serán favorables si los acuerdos se rigen por normas estables y transparentes, que alienten las reglamentaciones comerciales en congruencia con lo dispuesto en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y se armonicen de conformidad con los acuerdos internacionales. Por último, los acuerdos de integración deben adoptar niveles reducidos de protección frente a terceros competidores y propiciar la introducción de aranceles externos comunes, en forma gradual, si fuera necesario.

No basta con la estabilización y la liberalización de mercados para impulsar la integración. Se requieren, en tercer lugar, medidas dirigidas a aumentar la inversión, combinando seguridad jurídica, incentivos e inversiones públicas complementarias. Ello ayudaría a reducir los costos de transacción dentro y entre los países centroamericanos, aumentando el rendimiento y disminuyendo el riesgo para la inversión privada a nivel regional.

A continuación se evalúa el grado de avance de los países centroamericanos con relación a estos requisitos, y se plantean recomendaciones para cumplirlos, basándose en el criterio de aprovechar el potencial de la integración y reducir sus costos. Con este documento se pretende promover la reflexión sobre la integración centroamericana en el mediano y largo plazo, haciendo abstracción de propuestas de acción inmediata o de aquellos requisitos institucionales de la integración que tienen que ver con la toma de decisiones. Se trata de facilitar la identificación de lineamientos estratégicos relacionados con dos desafíos que deben ser evaluados con detenimiento: la **profundización** de la integración por medio de la incorporación de nuevas áreas sujetas a acuerdos como el comercio de servicios, y la **ampliación** geográfica de la integración con la adhesión de nuevos países, especialmente Panamá. Una vez alcanzado un consenso centroamericano sobre estas materias, será posible definir los ajustes del marco institucional de la integración requeridos para impulsar esta estrategia.

I. LA NECESIDAD DE CONSOLIDAR LA ESTABILIZACION

1. Los equilibrios internos y externos

Los procesos de liberalización comercial, ya sea frente al mundo en su conjunto o entre un número limitado de países, deben ser acompañados por la adopción de normas claras y economías estabilizadas para proporcionar al inversionista mayor seguridad y posibilitar así que se extiendan los plazos de las perspectivas y decisiones empresariales. La combinación de una mayor certidumbre con la apertura de nuevas oportunidades de crecimiento sujetas a competencia puede, entonces, crear expectativas que alienten inversiones eficientes en instalaciones físicas y en conocimientos.

En comparación con el decenio de los ochenta, los países centroamericanos han avanzado significativamente en estabilizar sus economías durante lo que ha transcurrido de la década de 1990, pero los procesos aún no se han consolidado y la reactivación económica en el área es desigual. En parte se debe a desequilibrios internos que perduran como consecuencia de brechas fiscales. Se trata de un fenómeno que incide directamente en los desequilibrios externos, con una reducida capacidad de ahorro que se refleja en un déficit abultado de la cuenta corriente, lo cual también está asociado a la limitada capacidad de exportar de las sociedades centroamericanas.

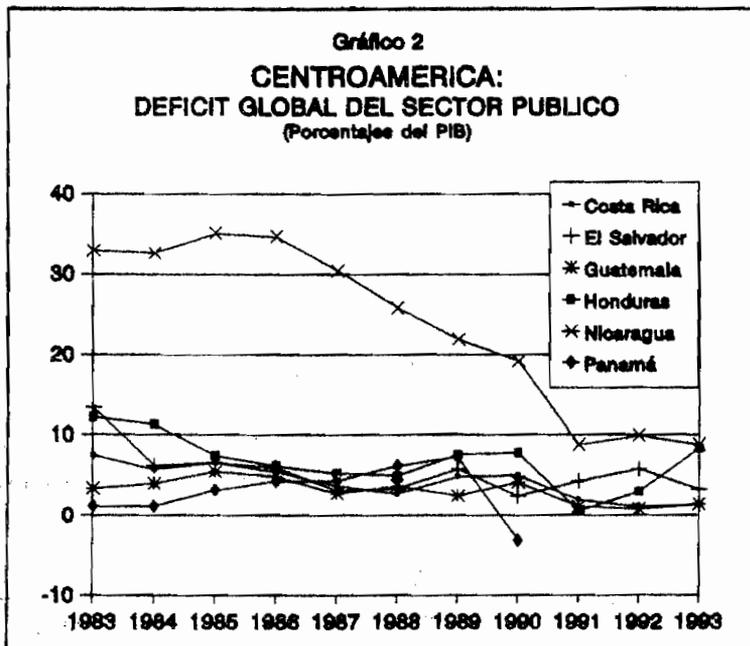
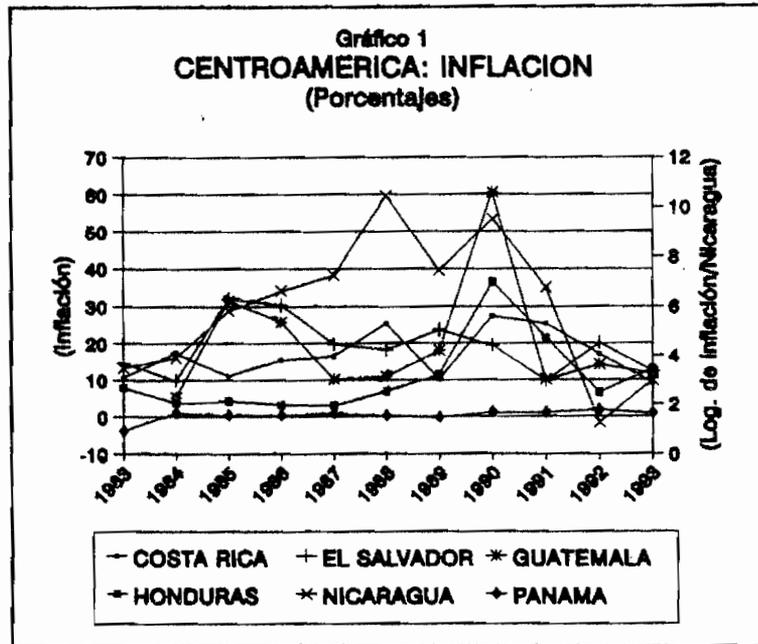
El estado de desarrollo de los países centroamericanos permite afirmar que el déficit de cuenta corriente será un rasgo de sus economías durante un lapso prolongado. No obstante, la magnitud que alcanza actualmente es excesiva. En la medida en que este déficit sea financiado por capital externo de naturaleza volátil, la fragilidad de las economías de la región aumenta. Tanto los desequilibrios internos como los externos pueden detener el proceso de integración e incluso hacerlo peligrar, como ocurrió en los años ochenta.

Cabe recordar que la estabilidad macroeconómica y el crecimiento estimulan naturalmente el comercio y las inversiones, en especial entre países que tienen relaciones comerciales preferenciales, como ocurre en Centroamérica. En cambio, si se producen alteraciones repentinas de los tipos de cambio y se provocan recesiones que reducen la demanda de cada país, se contrae el comercio y se genera un ambiente propicio para introducir barreras, con lo cual se restringen las perspectivas de desarrollo al esfuerzo exclusivamente nacional y se potencian expectativas que inhiben la inversión nacional y extranjera, cuyo aumento es uno de los principales beneficios potenciales de la integración económica.

La inflación media de los seis países del Istmo Centroamericano registró niveles que en 1992 y 1993 fueron menores que durante cualquier año previo de los noventa u ochenta. (Véase el gráfico 1.) En ello incidió un esfuerzo fiscal de todos los países, merced al cual el déficit global del sector público durante los primeros tres años del presente decenio también presentó cifras que como porcentaje del producto interno bruto (PIB) equivalían a la mitad, o menos, de los obtenidos en la

década previa. (Véase el gráfico 2.) ^{1/}

A su vez, los esfuerzos fiscales han sido parte de conjuntos más amplios de políticas de estabilización y ajuste, a menudo acordadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BIRF), y apoyadas por la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (AID). Con la notable excepción de Costa Rica, los acuerdos con el FMI y el BIRF se interrumpieron durante buena parte de los ochenta y sólo se reanudaron al finalizar este decenio (véase el cuadro 1). Los nuevos acuerdos no fueron únicamente convenios de estabilización sino que también incorporaron orientaciones de largo plazo. Han servido para promover una convergencia de objetivos y de políticas, aunque aún no de resultados —salvo la inflación— en el Istmo Centroamericano.



El ajuste de los tipos de cambio fue uno de los ingredientes fundamentales de las nuevas orientaciones. En la primera mitad de los años ochenta, flujos considerables de capital oficial asociados a la situación de conflicto de la región, junto con un grado de endeudamiento menor de algunos de los países (El Salvador Guatemala y Honduras) comparados con otros de América Latina, permitieron postergar los ajustes cambiarios. Luego, a principios de la década de 1990 se liberalizaron los mercados cambiarios: totalmente —aunque sin excluir intervenciones de los bancos centrales para evitar fluctuaciones de corto plazo—, en Costa Rica,

^{1/} Honduras ilustra lo precario del avance en disminuir el déficit fiscal que, tras una reducción notoria en 1991, de nuevo se deterioró.

ISTMO CENTROAMERICANO: ACUERDOS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE ESTRUCTURAL, 1983-1993

	Acuerdo de estabilización (FMI)	Acuerdos de ajuste estructural (BÍRF)
Costa Rica	1982	1983 (PAE I)
	1985	1988 (PAE I)
	1987	1989 (PAE II)
	1989	
	1991	
	1993	
El Salvador	1982	1991 (PAE)
	1990	1993 (Agrícola)
	1991	
	1992	
Guatemala	1981	1992 (Modernización económica)
	1983	
	1988	
Honduras	1982	1988 (PAE)
	1990	1990 (PAE)
	1992	
	1993	
Nicaragua ^{a/}	1991	
Panamá	1983	1983 (PAE)
	1985	
	1992	

Fuente: Informes del FMI y del Banco Mundial.

^{a/} El FMI aprobó un préstamo por 173 millones de dólares, en el marco del servicio reforzado de ajuste estructural, en junio de 1994.

El Salvador y Honduras (véase el cuadro 2), o parcialmente, mediante subastas (Guatemala) o deslizamientos (Nicaragua). Ello coincidió con menores fluctuaciones de los tipos de cambio de paridad (con el dólar de los Estados Unidos) entre 1991 y 1993 (véase el gráfico 3), lo cual se vincula a la liberalización de las tasas de interés, a los ingresos de capital y a políticas monetarias y fiscales restrictivas. En ausencia de estas condiciones, la experiencia demuestra que la liberalización de los mercados cambiarios puede ser fuente de gran inestabilidad.

La liberalización de los mercados financieros, especialmente de las tasas de interés, también forma parte de las nuevas orientaciones de

política que imperan en Centroamérica. El ajuste de las tasas de interés se inició en Costa Rica a mediados de los ochenta, y culminó con su liberalización prácticamente completa en todos los países centroamericanos a principios de la década de los noventa (véase el cuadro 3). La consiguiente alza de las tasas, y el diferencial ^{2/} que se estableció con las tasas de interés prevalecientes en mercados financieros internacionales, incentivó el ingreso de capitales privados del exterior y fortaleció el vínculo entre las condiciones del mercado financiero interno, el ingreso de capitales y el nivel del tipo de cambio. En contraste, el alza de las tasas de interés desalentó la inversión productiva y agravó los déficit de los gobiernos.

^{2/} Tomando en cuenta expectativas cambiarias.

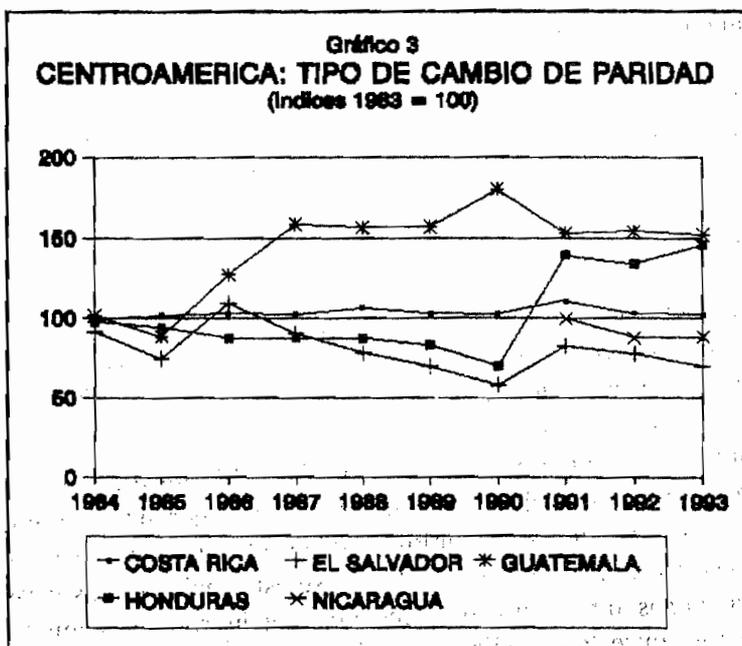
Cuadro 2

ISTMO CENTROAMERICANO: LIBERALIZACION DEL TIPO DE CAMBIO

	Fecha	Observaciones
Costa Rica	1991	El Banco Central interviene para evitar oscilaciones de corto plazo.
El Salvador	1990	El Banco Central interviene para evitar fluctuaciones especulativas.
Guatemala	1990	La política de liberalización sólo duró unos meses. Tipo de cambio administrado mediante subasta de divisas de estabilización, junio de 1990.
Honduras	1992	El Banco Central interviene para evitar fluctuaciones especulativas.
Nicaragua	1990	Política transitoria. En 1991 se adoptó un tipo de cambio controlado con deslizamiento a partir de 1993.
Panamá		El dólar constituye la moneda de uso corriente.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) y CEPAL.

En particular, las condiciones del mercado financiero de cada país asumieron creciente importancia como fuente de las pérdidas de las autoridades monetarias, debido a la emisión de títulos que tenían que colocarse con rendimientos atractivos para cubrir los déficit del sector público o para regular la liquidez en la economía. Cancelar esta deuda interna ha significado que pese a los esfuerzos por reducir el déficit fiscal, otros déficit cuasifiscales han asumido considerable importancia en países como Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, las pérdidas de cuyos bancos centrales representaron más del 1% del PIB en cada año, entre 1991 y 1993.



Cuadro 3

CENTROAMERICA: POLITICAS DE TASAS DE INTERES
EN MONEDA NACIONAL, 1983-1993

	Primeros ajustes para establecer tasas reales	Liberalización completa <u>a/</u>
Costa Rica	1983	1989
El Salvador	1989	1991
Guatemala	-	1989
Honduras	1990	1991
Nicaragua	1988	1992-1993

Fuente: CMCA y CEPAL.

a/ Incluye excepciones puntuales en algunos casos como los techos para las tasas de interés activas para la construcción de vivienda de interés social, cuando se utilizan recursos del Banco Central en Honduras, o tasas preferenciales para pequeños productores en Costa Rica antes de 1991.

Por otra parte, dista de haberse consolidado la situación fiscal en cada país. Todos los gobiernos comparten algunas características que determinan la debilidad de sus sistemas fiscales. Evasión extendida, numerosas exoneraciones, deficiencias administrativas y dificultades para aplicar y recolectar impuestos se combinan con presupuestos rígidos, que presentan una

creciente proporción correspondiente a sueldos y salarios. El peso de los impuestos a la exportación redunda en que durante los períodos de auge de dichos precios aumentan los ingresos tributarios, con lo cual se mitiga la presión para aplicar gravámenes que generen recursos estables y permanentes; ello origina también que las crisis de balanza de pagos y las crisis fiscales ocurran simultáneamente.

Otras características de la política fiscal, que varían de país a país, han significado obstáculos adicionales. En Nicaragua y Honduras, los déficit del gobierno central, cercanos o superiores al 5% del PIB en 1992 y 1993, pueden atribuirse principalmente a dificultades para reducir el gasto, si se toma en cuenta que sus coeficientes de tributación eran relativamente altos en términos centroamericanos. Las experiencias de Honduras y Costa Rica a fines de 1993 y principios de 1994 también evidencian que puede asociarse la expansión del gasto público con el ciclo electoral de cada país. En El Salvador y Guatemala las presiones fiscales se atribuyen al escaso coeficiente de tributación, menor al 10% del PIB. Ello parece estar en vías de solución en El Salvador como consecuencia de una reforma tributaria que incluyó como ingrediente central la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

La brecha de la cuenta corriente de los países centroamericanos es el otro componente preocupante del proceso de estabilización de las economías centroamericanas. El pago de intereses correspondiente a la deuda externa y el desequilibrio comercial han sido sus principales causas, con diferencias de país a país.

Por una parte, el pago de intereses ha cobrado particular importancia en Honduras y Nicaragua; en ambos casos su monto superaba el 6% del PIB en 1993. Por otra, la brecha entre las tasas de crecimiento de las exportaciones y de las importaciones ha sido especialmente amplia en Guatemala y El Salvador (véase el cuadro 4), donde no se pudo compensar el aumento tan elevado de las importaciones (10.5 y 8.4%) con un incremento equivalente de las exportaciones (2.2 y 0.4%, respectivamente). En los demás países hubo menores divergencias entre dichas tasas, ya sea por un

Cuadro 4

ISTMO CENTROAMERICANO: TASAS MEDIAS
DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES
E IMPORTACIONES TOTALES,
1983-1993

(Porcentajes, con base en dólares corrientes)

	Exportaciones	Importaciones
Costa Rica	8.9	10.9
El Salvador	0.4	8.4
Guatemala	2.2	10.5
Honduras	2.1	3.8
Nicaragua	-3.4	-0.3
Panamá	6.3	6.7

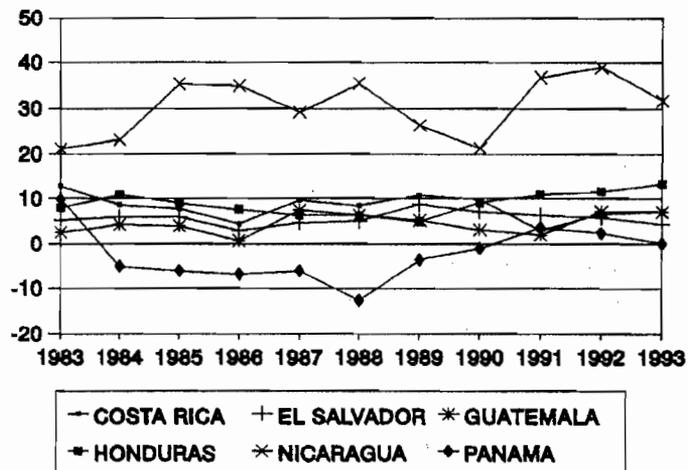
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

incremento dinámico de las exportaciones (Costa Rica y en menor medida Panamá, pero a partir de una base más pequeña), o porque las importaciones se expandieron a un ritmo más pausado (Honduras) o se estancaron (Nicaragua). En varios países la incertidumbre y la destrucción generadas por las guerras internas contribuyeron a reducir su capacidad exportadora. En general, las ventas no tradicionales comenzaron a aumentar hacia fines de los ochenta, después de ajustes cambiarios y facilitadas por una reducción de los

obstáculos impuestos al comercio intrarregional. Sin embargo, en la década de los noventa también se dilataron las importaciones totales, debido a cierta reactivación económica, junto con ingresos de capital, apreciaciones reales de los tipos de cambio y la reducción de aranceles.

Ante los pagos de intereses y el desequilibrio comercial, la situación de la brecha de la cuenta corriente se agrava respecto de la década pasada: el déficit del conjunto de los países centroamericanos se mantuvo en torno al 8% del PIB durante los tres últimos años de los ochenta, mientras que pasó del 10.4% en 1991 al 12.7% en 1993. (Véase el gráfico 4.) Puesto que esta brecha se ha cubierto en parte con recursos financieros volátiles, de corto plazo, resulta fundamental aumentar las exportaciones y el ahorro interno, además de obtener recursos externos más estables. En caso contrario, la contracción de los capitales de corto plazo y la consiguiente necesidad de aminorar la brecha de la cuenta corriente exigirá poner en marcha

Gráfico 4
CENTROAMERICA: DEFICIT EN CUENTA CORRIENTE
(Porcentajes del PIB)



políticas recesivas dirigidas a restringir las importaciones en cada país. En esas condiciones, los flujos intrarregionales de comercio e inversiones serían las primeras víctimas de la recesión y de los nuevos ajustes.

2. Estabilización y cooperación

Ante el mantenimiento de desequilibrios internos y externos, la contribución de la política macroeconómica a la integración consiste básicamente en avanzar hacia una estabilización consolidada en cada país del Istmo. El principal obstáculo es de economía política: si un gobierno tiene serias dificultades internas para aplicar determinadas políticas —inclusive si su puesta en práctica está vinculada al otorgamiento de financiamiento externo—, es poco probable que el mismo gobierno cumpla con compromisos análogos acordados con otros países en situaciones en que los beneficios se manifestarán indirectamente y a largo plazo. No hay sólo un peligro de incumplimiento, sino que con políticas económicas interdependientes también existe el riesgo de que los desequilibrios de un país se propaguen a los demás.

Ahora bien, el grado relativamente limitado de interdependencia de la región —los flujos comerciales representan entre 20 y 25% del comercio total, y las inversiones recíprocas son incipientes— determina que la influencia de alteraciones macroeconómicas de un país sobre sus vecinos sea aún escasa. A raíz de esta situación, los países centroamericanos no muestran disposición a coordinar políticas y, por consiguiente, a sacrificar el margen de maniobra que surge de poder aplicar políticas nacionales. ^{3/}

Sin descartar la posibilidad de una eventual integración monetaria, que supone coordinación de políticas en el largo plazo, parecería más realista establecer metas macroeconómicas comunes de carácter indicativo. Ello permitiría determinar y eventualmente prevenir algunos de los efectos negativos que las divergencias macroeconómicas relevantes ^{4/} tendrían sobre los flujos recíprocos de comercio e inversión. Seguir el grado de cumplimiento de estas metas de forma abierta y transparente ^{5/} podría revelar hasta qué punto es efectivamente necesaria la coordinación macroeconómica. Además, este proceso de convergencia podría tener como función adicional dar mayor credibilidad a la política macroeconómica e incluso serviría para demostrar que de manera colectiva se cumple con las condiciones de estabilización asociadas con la adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En todo caso, los indicadores deberían reflejar el comportamiento de aquellas variables macroeconómicas de mayor incidencia sobre el comercio

^{3/} Sin embargo, existe evidencia de una mayor interdependencia en el ámbito financiero, que se ha traducido en que la inflación en El Salvador, en particular, dependa de condiciones monetarias en Guatemala y Costa Rica.

^{4/} La Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano ya realiza una labor de seguimiento de las condiciones macroeconómicas y de sus grados de convergencia, de acuerdo con la Resolución CMCA-R1/198/94.

^{5/} Debe evitarse el desarrollo de una percepción de un proceso de integración con exclusiva participación de la tecnocracia, no sujeto a requisitos democráticos.

y las inversiones recíprocas, en particular las alteraciones de los precios relativos (el tipo de cambio) y las variaciones de la demanda agregada (inflación, tasas de interés y déficit fiscal). 6/

Por otra parte, se justifica establecer mecanismos compensatorios para reducir los efectos negativos de los desequilibrios macroeconómicos sobre el proceso de integración. En la medida en que sean transitorios se puede acudir al suministro del crédito para apoyar la balanza de pagos, complementando los recursos obtenidos por parte de cada país ante fuentes como el FMI, con recursos canalizados por conducto de un organismo centroamericano de apoyo a la balanza de pagos, como el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria. Ello debe ir acompañado del fortalecimiento institucional del FOCEM, incluyendo un mayor grado de autonomía y el establecimiento de criterios de condicionalidad. Si se trata de desequilibrios duraderos, de carácter estructural, habrá que acudir a mecanismos diferentes, que privilegien nuevas inversiones de largo plazo, ante lo cual el papel del BCIE cobra gran relevancia. 7/

6/ Los indicadores de convergencia establecidos por el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) en su resolución CMCA-R1/198/94 incluyen el índice del tipo de cambio efectivo real con los Estados Unidos, el déficit del sector público total/PIB, el saldo de la deuda pública total/PIB, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos/PIB y las reservas monetarias internacionales netas del Banco Central como proporción de la base monetaria.

7/ Así como el FOCEM podría complementar algunas de las funciones del FMI a nivel centroamericano, tomando en cuenta las necesidades que surgen del proceso de integración, puede contemplarse una función del BCIE análoga a la del Banco Mundial, mediante el suministro de préstamos de ajuste estructural y de desarrollo social, considerando criterios de integración económica.

II. HACIA UN REGIMEN COMERCIAL ABIERTO

1. La liberalización del comercio de bienes

a) El sector agropecuario

La desregulación de mercados en los países centroamericanos ha eliminado algunas de las distorsiones causadas por políticas que impedían una efectiva liberalización intrarregional del comercio. En el caso de los granos básicos, en particular, existían organismos públicos de comercialización que no podían conciliar sus objetivos de estabilidad de precios con un comercio intrarregional libre. En presencia de un déficit de abastecimiento interno preferían importar de países externos a la región que subsidiaban sus exportaciones y que, de esta manera, desplazaban a los productores centroamericanos. Al mismo tiempo, estos organismos establecían precios internos menores a los que podían vender a otros países centroamericanos sin pérdidas. Además, se aplicaban diversas barreras no arancelarias al comercio intrarregional de otros productos agropecuarios. Ante una competencia extrarregional subsidiada, junto con precios internos que desalentaban la producción y el comercio y con barreras no arancelarias, el resultado era que no había un comercio intrarregional significativo de productos agropecuarios.

Esta situación comenzó a cambiar durante la segunda mitad del decenio de los ochenta. En todos los países se redujo el grado de intervención de los organismos públicos de comercialización, mediante la eliminación de los precios controlados y el recorte de subsidios. Por otra parte, a principios de la presente década se estableció un sistema de bandas de precios ^{8/} para el maíz, el arroz y el sorgo en El Salvador (1990), Honduras (1991), Guatemala (1992) y Nicaragua (1992) que, al acotar el margen de variación de los precios de las importaciones, hacía innecesario mantener los precios de garantía. Así, en todos los países del Istmo desaparecieron el control de precios y los precios de garantía, ^{9/} con la notable excepción de Costa Rica. ^{10/} Simultáneamente, se inició la privatización de varios servicios públicos vinculados al sector agropecuario, incluyendo expendios de los organismos de comercialización en todos los países, así como plantas procesadoras de granos en Costa Rica, y almacenes y silos en El Salvador y Nicaragua, al tiempo que se observaba la misma tendencia en toda la región.

^{8/} El sistema de bandas de precios es compatible con los resultados de la Ronda Uruguay siempre y cuando el "techo" de la banda no supere el nivel consolidado del arancel acordado en el GATT.

^{9/} Exceptuando precios de garantía para el azúcar en El Salvador, Guatemala y Honduras, y control de precios del café en El Salvador y de la cebolla en Panamá.

^{10/} Incluye fijación de precios para azúcar, manteca vegetal, harina para pan, huevos, leche, melaza, carne de res, derivados de trigo, arroz, maíz blanco, frijoles y derivados de arroz. También incluye control de precios mediante la regulación del margen de ganancia para aceite comestible de soya, café tostado y molido, margarina, crema, queso, té y tortillas de maíz.

Todo lo anterior ha permitido llegar a acuerdos más amplios de liberalización del comercio de productos agrícolas. No obstante estos compromisos, persisten obstáculos formales e informales que impiden su puesta en práctica. ^{11/} Entre los formales se menciona la persistencia de los permisos o licencias de importación utilizados en Costa Rica —que al no contar con un sistema homogéneo de bandas de precios como en los otros países, ha tenido que imponer barreras cuantitativas para regir su comercio con éstos—; los aranceles de 5% vigentes en Honduras y los certificados de origen exigidos por El Salvador (véase el cuadro 5). Panamá tiene el sistema de protección más restrictivo, ya que contempla licencias, aranceles y requisitos de certificación a la mayor parte de los productos agropecuarios provenientes del resto del Istmo. Todos los países requieren certificados sanitarios o fitosanitarios. Los obstáculos informales se manifiestan en su aplicación irregular o en atrasos en las aduanas, que afectan a los productos perecederos en mayor medida que a los demás, y que generan flujos informales (contrabando) de comercio intrarregional que al menos en apariencia son cuantiosos.

Cuadro 5

CENTROAMERICA: BARRERAS APLICADAS AL COMERCIO INTRACENTROAMERICANO
DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS, 1993

Costa Rica	Permiso o licencia de importación válido para el arroz, maíz blanco, frijol, pollos vivos, huevos de gallina y carne de cerdo.
El Salvador	Permiso de importación y exportación para el azúcar. Arancel de 15% para la leche proveniente de Costa Rica. Se exige certificado de origen para importaciones de maíz blanco, sorgo, leche, carne de pollo, pollos vivos, huevos de gallina y carne de cerdo.
Guatemala	Permiso de importación o licencia para frijol, azúcar y huevos de gallina. Baño por inmersión exigido en el caso de ganado vacuno en pie.
Honduras	Permiso o licencia de importación para azúcar y huevos de gallina. Arancel del 5% para arroz, maíz amarillo (20% aplicado a Costa Rica), maíz blanco, sorgo, frijol, azúcar, soya en grano, carne de res, ganado vacuno en pie, leche fluida, carne de pollo, pollos vivos, huevos de gallina y carne de cerdo.
Nicaragua	Permiso aplicado al azúcar. Prohibición de importar huevos de gallina procedentes de El Salvador y Costa Rica. Arancel del 15% para carne de pollo procedente de Costa Rica.

Fuente: Secretaría de Coordinación del Consejo Agropecuario Centroamericano.

Nota: Ante la ausencia de una banda de precios en Costa Rica, se le aplican aranceles más altos para compensar su importación de insumos con precios más bajos.

^{11/} En 1987, el comercio intrarregional de granos, sin incluir a Panamá, representaba menos de 0.2% del comercio intracentroamericano total.

Los beneficios de la liberalización comercial son innegables, particularmente para Honduras y Nicaragua, cuya proporción de comercio intrarregional concentrada en productos agrícolas es muy elevada. En la medida en que estos países puedan explotar sus ventajas comparativas en dichos productos, la integración centroamericana estará contribuyendo tanto a la eficiencia como a la equidad. Se puede reducir el riesgo de que se vuelva permanente la especialización de Honduras y Nicaragua en la exportación de productos agrícolas a través de un régimen especial de inversiones para ambos países, como se expone más adelante (sección III.4)

Varios factores aconsejan impulsar una liberalización gradual del comercio de granos básicos y de algunos productos agropecuarios sensibles, para reducir sus costos. En primer lugar, conviene partir del hecho de que el comercio intrarregional de productos agropecuarios aún no se ha liberalizado en el Istmo Centroamericano, pese a los compromisos políticos asumidos sobre la materia.

En segundo término, el comercio de productos agropecuarios, a diferencia de los productos industriales, nunca ha gozado de un régimen de libre comercio en la región, aun cuando los montos intercambiados en algunos años hayan cubierto alrededor del 15% del total del comercio intrarregional. Es decir, los productores agropecuarios, en su mayoría, no han tenido una perspectiva comercial regional (los exportadores tradicionales se han movido con una perspectiva internacional, pero que no incluye a Centroamérica), ni han enfrentado una competencia continua como resultado de importaciones provenientes de los demás países centroamericanos. En consecuencia, los problemas de ajuste quizá sean mayores en comparación con el sector industrial.

En tercer lugar, puesto que la mayoría de los productos agropecuarios (con la excepción notable del azúcar) participa de mercados (nacionales) competitivos, la reducción de precios resultante de la mayor competencia provocada por la liberalización comercial se dará más rápidamente que en otros sectores, como el industrial. Ante mercados de productos homogéneos y con múltiples unidades productivas, la liberalización del comercio puede manifestarse casi de inmediato en la quiebra de los productores, a diferencia del sector industrial, en el que mercados oligopólicos con mecanismos restrictivos de distribución y la diferenciación de productos limitan el impacto de la apertura comercial.

Por último, los productores agrícolas, particularmente los pequeños, enfrentan restricciones por el lado de la oferta: el acceso al crédito se da en condiciones onerosas, la inseguridad de la tenencia de la tierra es marcada, cuentan con una disponibilidad limitada de insumos y sus servicios de comercialización son concentrados (oligopsónicos). Este conjunto de factores puede agravarse, además, ante desequilibrios macroeconómicos que generen tipos de cambio sobrevaluados, que abaratan las importaciones.

Los argumentos anteriores no pretenden concluir que debe evitarse una liberalización comercial de productos agropecuarios, sino que justifican graduarla. Una manera de hacerlo sería aplicarle la protección arancelaria al comercio intrarregional de productos agropecuarios, lo cual en realidad significaría una puesta en práctica de los resultados de la Ronda Uruguay al proceso de integración centroamericano. El arancel es el instrumento más transparente de protección, que se presta fácilmente a negociaciones. Introducir aranceles, como en la práctica tiene Honduras, podría ser parte de un proceso que contemplara llegar a un acuerdo sobre los mecanismos de desgravación, según criterios de estacionalidad e incluyendo períodos que podrían ser más largos para Nicaragua y Honduras. Para evitar que estos aranceles fueran "capturados" por intereses gremiales que

impidieran una liberalización efectiva a mediano plazo, convendría negociar mecanismos de desgravación automáticos y sin excepciones. ^{12/}

Dado que todos los países centroamericanos han asumido los compromisos del GATT, la protección arancelaria frente a ellos no podría ser mayor a la que rige para las importaciones procedentes del resto del mundo. De lo contrario se estaría discriminando en contra de los países centroamericanos e infringiendo el principio más importante del GATT, el tratamiento de Nación Más Favorecida (NMF).

La liberalización del comercio de productos agrícolas se relaciona con la eficiencia y la equidad entre países. Si se continúa obstaculizando este comercio, se estará discriminando implícitamente contra Honduras y especialmente Nicaragua. La proporción de las exportaciones intrarregionales que correspondía a ambos países en 1992, de alrededor de 16% y 30%, respectivamente, era significativamente mayor a las proporciones correspondientes a Costa Rica, Guatemala y El Salvador, de entre 5% y 3% (véase el cuadro 6).

Cuadro 6

CENTROAMERICA: PRINCIPALES SOCIOS INTRARREGIONALES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS, 1992

(Porcentajes)

País exportador	Principales socios importadores del Istmo	Porcentaje de exportaciones intrarregionales
Costa Rica	Nicaragua	0.7
	Honduras	4.2
El Salvador	Costa Rica	0.5
	Guatemala	1.1
	Honduras	0.4
Guatemala	Nicaragua	1.1
	El Salvador	4.6
Honduras	El Salvador	15.9
	Guatemala	0.1
Nicaragua	Costa Rica	15.9
	El Salvador	7.6
	Guatemala	0.3
	Honduras	3.0
	Panamá	3.5

Fuente: BADECEL y CEPAL. No se contó con datos de las exportaciones de Panamá.

^{12/} Lo anterior debiera complementarse con una protección frente a terceros, que evita la competencia desleal derivada de importaciones subsidiadas o a precios de **dumping**. Dentro de cierto margen, las bandas de precios o derechos compensatorios pueden utilizarse para enfrentar este problema.

Para promover la equidad dentro de los países, convendría que la capacitación y la difusión de tecnologías fueran un componente básico de una estrategia de liberalización comercial de la agricultura. Con la liberalización es probable que parte de la mano de obra empleada en la agricultura tenga que desplazarse a otros sectores, especialmente a los no transables como la construcción y el servicio doméstico. Inclusive, frente a un hipotético aumento de la demanda de mano de obra en este sector, existiría la posibilidad de que los salarios reales bajaran si no se adoptan medidas como la capacitación de los trabajadores.

La integración económica podría contribuir a enfrentar este problema mediante el suministro regional de servicios de capacitación y extensión agrícola, como parte de una política más amplia de conformar un mercado regional de servicios de consultoría. Esta política tendría que tener tres ingredientes: i) un registro de empresas y agencias, incluyendo organismos no gubernamentales, que pudieran suministrar servicios de capacitación o extensión en la región, de acuerdo con criterios convenidos a nivel centroamericano; ii) la extensión de un tratamiento nacional a esas empresas y agencias en cada país, y iii) un mecanismo de financiamiento, que permitiera subsidiar parcial o totalmente la demanda de estos servicios por parte de productores o trabajadores seleccionados. 13/

El subsidio ilustra la necesidad de asociar la puesta en práctica de políticas de integración dirigidas a mitigar la pobreza con la disponibilidad de recursos financieros. El Programa Centroamericano de Inversión Social que se ha propuesto para que sea ejecutado por el BCIE también implica contar con contribuciones financieras. En los hechos, será muy difícil avanzar con respecto a la dimensión social de la integración sin un compromiso gubernamental de asignar recursos adicionales de significación para estos propósitos. 14/

b) El sector industrial

La incidencia de políticas de regulación de los mercados internos ha sido considerablemente menor en el sector industrial que en el agrícola o en el de servicios. En condiciones de estabilidad macroeconómica la eliminación de restricciones gubernamentales al comercio intrarregional, acompañada del desarrollo de medios de transporte y de mecanismos de pago, alentaba fuertemente al comercio intrarregional de productos industriales. Sin embargo, la reducción del ingreso real, tipos de cambio con distintos grados de sobrevaluación, la disminución de la capacidad de producción, y las barreras impuestas al comercio como consecuencia de la ausencia de divisas, afectaron negativamente al comercio intrarregional durante la mayor parte de los años ochenta.

La recuperación del comercio intrarregional en los noventa se debe básicamente a cierta reactivación de las economías centroamericanas. (Véase el gráfico 5.) Como resultado de la crisis económica y política, sólo a partir de 1987 el crecimiento promedio del PIB de la región deja de ser

13/ El BCIE podría captar estos recursos y ser la sede del registro.

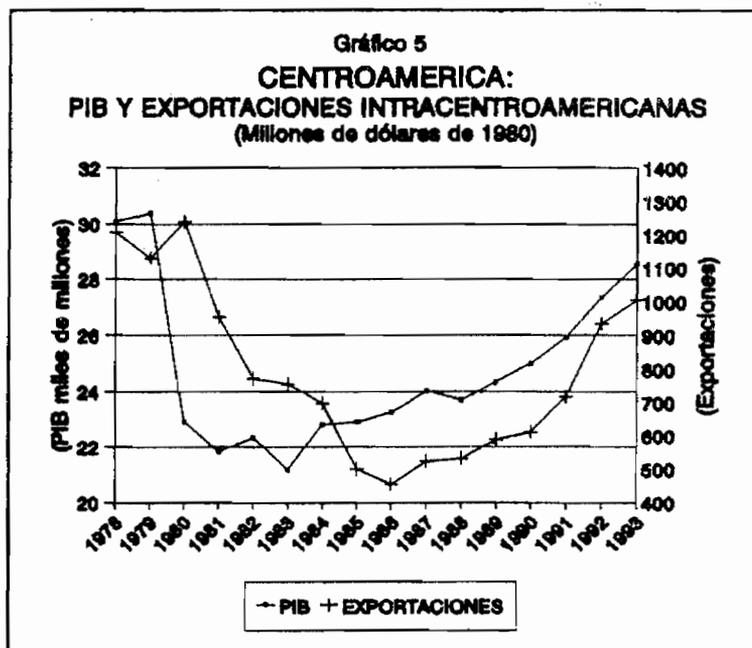
14/ Esta es una de las áreas que distingue a la Comunidad Europea del TLCAN, pues aquélla canaliza un monto creciente de recursos por conducto del Fondo Social Europeo. (Véase la sección III.6).

negativo. Esta reanimación, aunque limitada, determinó el aumento de las importaciones totales de los países centroamericanos, excepto Nicaragua. Como parte de este proceso y ante la reducción o eliminación de barreras impuestas al comercio intrarregional durante los años en que la crisis fue más fuerte, también se elevaron las importaciones de origen centroamericano. A causa de los ritmos de recuperación dispares, los incrementos de estas importaciones se distribuyeron de manera heterogénea. En 1987 los crecimientos más significativos de importaciones intracentroamericanas se dieron en El Salvador y Guatemala, aunque un alza incipiente se habría reportado en

Costa Rica un año antes. Las importaciones de Honduras comenzaron a recobrase lentamente en 1988 y las de Nicaragua (marcadamente, por la disponibilidad de divisas) y Panamá a partir de 1989 (véase el cuadro 7).

Esta expansión del comercio intrarregional implica una recuperación parcial. Aunque hacia 1992 y 1993 las exportaciones intrarregionales llegaron a corresponder a cerca del 24% de las exportaciones totales, después de haberse reducido a sólo 11.6% en 1985, no se han equiparado a los niveles de comercio que prevalecieron, en términos reales, en años anteriores. Si se toma 1980 como base 100, las exportaciones intrarregionales en 1993 no habían alcanzado un flujo equivalente al de aquel año en ningún país, con la excepción de Panamá. (Véase el gráfico 6.) Para la región en su conjunto las exportaciones intrarregionales en 1993 representaban, en términos reales, 15/ el 81.1% del valor que tenían en 1980.

La subsistencia de algunas barreras explica en parte el carácter incompleto de la recuperación del comercio intrarregional. Entre los obstáculos intrarregionales más visibles figuran las sobretasas arancelarias de 1, 3 y 5% que a mediados de 1994 aún imponían Costa Rica, Guatemala y Honduras, respectivamente; 16/ los retrasos en las aduanas, pese a los esfuerzos hechos para facilitar trámites, y las cuotas o prohibiciones aplicadas a productos tradicionales o al petróleo. Pero también existen otras barreras que resultan de prácticas comerciales restrictivas, que no son de carácter gubernamental, y que surgen por acuerdos entre proveedores y distribuidores, las cuales redundan en mercados nacionales segmentados que no se integran, como en el caso de la cerveza y el tabaco.



15/ Deflactados por el índice del precio al por mayor de los Estados Unidos.

16/ Aun cuando los márgenes pueden parecer pequeños, la eliminación de aranceles tiene implicaciones mayores, al evitar los trámites adicionales que implica el pago de gravámenes y al reducir el margen para acciones administrativas discrecionales.

Cuadro 7

ISTMO CENTROAMERICANO: COMERCIO INTRARREGIONAL CENTROAMERICANO
VALOR IMPORTACIONES

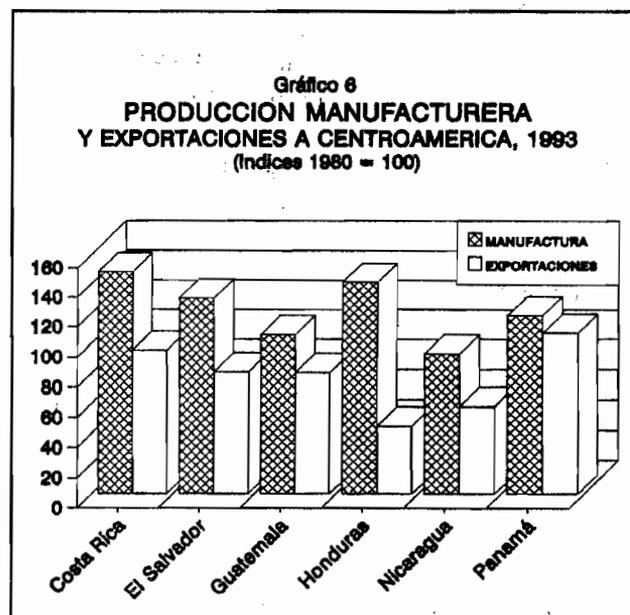
(Dólares corrientes)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Total	896.6	814.9	601.1	530.8	587.7	600.8	738.0	750.4	861.7	1,123.1	1,204.7
Costa Rica	135.5	135.3	92.7	106.3	116.8	114.6	138.1	145.2	151.5	177.9	198.3
El Salvador	237.8	253.7	216.8	161.1	181.4	197.5	207.3	208.3	241.5	304.6	326.8
Guatemala	231.6	189.6	99.5	102.5	135.1	148.5	192.7	170.0	173.3	246.7	235.2
Honduras	106.5	100.9	75.2	58.2	52.2	54.0	76.0	75.0	85.0	101.0	154.0
Nicaragua	124.4	75.6	56.7	38.2	36.9	37.0	65.0	70.9	131.2	224.8	197.4
Panamá	60.8	59.8	60.2	64.5	65.3	49.2	58.9	81.0	79.2	68.1	93.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. Para Panamá (1993), datos estimados por el FMI.

Otro factor que influye sobre el carácter parcial de la recuperación del comercio intrarregional es el cambio de la relación entre los sectores industriales y el mercado regional. En particular, la evolución del comercio intrarregional contrasta con la situación de la producción manufacturera, cuyo nivel de 1980 (en términos reales) había sido superado por todos los países en 1993, menos por Nicaragua (véase de nuevo el gráfico 6). Ello estaría reflejando una menor dependencia de los sectores industriales con respecto al mercado regional, tendencia que se manifiesta con mayor claridad en Honduras y Costa Rica. Podría ser indicativo de una mayor competitividad internacional de los sectores manufactureros, dado que ahora se apoyan más en mercados externos y menos en el regional y el nacional.

La apertura comercial derivada de la reducción de aranceles también ha disminuido el margen preferencial que favorecía el comercio intrarregional. Así, los aumentos de la demanda agregada de cada país actualmente dan lugar a un incremento mayor de las importaciones procedentes del resto del mundo —y a menores importaciones intrarregionales— que en el pasado.



Finalmente, la capacidad de aprovechar la expansión de la demanda regional ha sido muy desigual entre países, y especialmente débil en tres de ellos. En 1993 Costa Rica, El Salvador y Guatemala cubrían 86.7% de las exportaciones intrarregionales. A su vez, la limitada exportación intrarregional de Nicaragua constituía 22.7% de sus ventas totales en 1993, en contraste con Panamá y Honduras, cuya mayor capacidad productiva y de exportar al resto del mundo se reflejaba en proporciones de sólo 13 y 6.1%, respectivamente. El hecho de que en 1993 Panamá fuera el mayor exportador de los tres también sugiere la factibilidad de incorporarlo al proceso de integración centroamericano sin que tenga que depender exclusivamente de sus ventajas comparativas en servicios.

Aumentar el comercio intrarregional, lograr un flujo más equilibrado de importaciones y exportaciones y contribuir a la competitividad de los bienes producidos en la región requiere la implantación de varias políticas. La primera consiste en eliminar todas las barreras al comercio intrarregional de productos industriales, para que efectivamente exista un mercado subregional amplio y competitivo. El objetivo de ello es aumentar la eficiencia por medio de la especialización, y reducir ganancias monopolistas e incrementar la productividad mediante una mayor competencia. En el caso de Nicaragua, y quizá de Honduras, convendría tomar en cuenta la posibilidad de que dispusieran de más tiempo para eliminar sus barreras, a fin de facilitar su proceso de ajuste, aunque dentro de plazos claramente especificados para darle credibilidad al proceso y mayor certidumbre a los agentes productivos en todos los países de la región.

Normalmente surgirán controversias en torno al respeto de los acuerdos de liberalización comercial, particularmente con relación a productos sensibles; por ello es aconsejable, como segunda orientación de política, establecer mecanismos detallados y transparentes de resolución de conflictos. En la práctica, los Viceministros responsables de la integración han constituido el mecanismo para resolver controversias; pero, en rigor, debería establecerse un sistema más completo que, dependiendo de la intensidad de la controversia, permitiera acudir a procedimientos para realizar consultas entre las partes, desplegando buenos oficios por conducto de algún organismo de integración, o bien mediante un panel arbitral ad hoc, cuyas recomendaciones tendrían que ser respetadas por los gobiernos.

La remoción de barreras gubernamentales de por sí no asegura una mayor competencia, lo cual justifica una política que pueda complementar la liberalización comercial, disuadiendo el uso de prácticas comerciales restrictivas por parte de determinadas empresas privadas con capacidad de capturar y restringir la operación de los mercados. Ello requiere, como tercer ingrediente, implementar una política regional de competencia, válida para todos los sectores y no sólo para el industrial. La desregulación y privatización de servicios, como telecomunicaciones, energía eléctrica o transporte aéreo, plantea la posibilidad de que ocurran fusiones o arreglos empresariales que puedan reducir la competencia.

Una política de competencia excluiría la necesidad de aplicar medidas **antidumping** dentro de Centroamérica, puesto que constituye una manera alternativa de enfrentar las prácticas desleales de comercio. Además, puede facilitar el proceso de adquisición de empresas, al condicionarlo a normas transparentes acordadas a nivel centroamericano, lo que mermaría las reacciones nacionalistas, que al oponerse a estas adquisiciones podrían obstaculizar el proceso de integración.

c) **La integración "de hecho" y la integración mediante políticas**

En general, la interdependencia económica no proviene únicamente de políticas preferenciales dirigidas a impulsarla, sino que también es el resultado de otras políticas no discriminatorias y del propio funcionamiento de los mercados. Así, en el caso centroamericano, la evolución del comercio intrarregional puede explicarse tanto por el acuerdo de libre comercio entre los países, resultado del Tratado General de Integración Económica, como por condiciones asociadas a otras políticas y circunstancias.

Basándose en un modelo de gravedad (véase el recuadro 1), se realizó una estimación econométrica de los determinantes del comercio centroamericano (sin incluir Panamá) entre pares de países entre 1978 y 1986, y entre 1987 y 1993. ^{17/} Para ambos períodos queda demostrado que el acuerdo preferencial entre los países centroamericanos es un determinante significativo de las importaciones totales centroamericanas, pero que éstas también dependen positivamente del crecimiento del PIB por habitante en el país importador y en el exportador, y negativamente de la depreciación real del tipo de cambio bilateral y de la distancia entre el país importador y exportador. (Véase el recuadro 2.) Lo anterior confirma el tremendo efecto negativo que tuvo la crisis, reflejada en la reducción del ingreso real por habitante sobre el comercio intrarregional. ^{18/}

Al comparar ambos períodos se evidencia la mayor capacidad de las variables mencionadas para explicar la evolución del comercio en el segundo período (el R cuadrado es mayor) que en el primero, lo cual puede atribuirse a la fuerte incidencia de factores extraeconómicos en éste, cuando se incrementó la intensidad de la turbulencia y de los conflictos bélicos en Centroamérica. La segunda diferencia es que el coeficiente de la variable que representa la existencia de un acuerdo preferencial (ACUERDO) se reduce en el segundo período, lo cual estaría indicando una presunta erosión de las preferencias. Ello podría atribuirse al proceso de apertura, que supuso la reducción de aranceles, con la consiguiente disminución del margen preferencial que se otorgaban entre sí los países centroamericanos.

También cambia la importancia del efecto negativo de la contigüidad, es decir, de contar con fronteras comunes, asociado a la debilidad de las relaciones comerciales de Nicaragua con sus vecinos, y de El Salvador con Honduras. En el segundo período el coeficiente negativo de esta variable desciende, lo cual podría interpretarse en función del relativo avance en la normalización de las relaciones comerciales intracentroamericanas, lo cual también estaría permitiendo que adquiriera más importancia el componente "espontáneo" del proceso de integración, impulsado por las fuerzas de mercado y fortalecido por el crecimiento de los PIB en los países centroamericanos.

^{17/} Véase el anexo sobre la estimación del modelo de gravedad.

^{18/} La regresión estimada para 1987-1993 indica que para un aumento (disminución) del PIB de 1% habría un incremento (decremento) de las importaciones del 1.2%.

Recuadro 1

¿QUE ES UN MODELO DE GRAVEDAD?

La "Ecuación de Gravedad" constituye uno de los enfoques más comunes para tratar de explicar las causas de distintos tipos de flujos —entre los que se incluyen la migración, el turismo y el comercio internacional—, por medio de las condiciones económicas prevaletientes en sus respectivos lugares de origen y destino, así como de las fuerzas que facilitan u oponen resistencia a dicho movimiento.

Cuando se refiere al comercio internacional, la "Ecuación de Gravedad" provee un marco de equilibrio general flexible que puede ser tratado empíricamente, además de poseer una base teórica sólida (Bergstrand, 1985). En este caso, suele especificarse como sigue:

$$XXI = \beta_0 + \beta_1(PIBX) + \beta_2(POBX) + \beta_3(PIBI) + \beta_4(POBI) + \beta_5(TCR) + \beta_6(DIST_{xi}) + \beta_7(ACUERDO) + \beta_8(FRONTERA) + \epsilon_{xi}$$

donde:

XXI	=	Valor de las exportaciones del país X al país I (importador)
PIBX	=	Producto interno bruto del país exportador
POBX	=	Población del país exportador
PIBI	=	Producto interno bruto del país importador
POBI	=	Población del país importador
TCR	=	Tipo de cambio real bilateral entre X e I
DIST _{xi}	=	Distancia entre el país X y el país I
ACUERDO	=	Variable dummy que refleja la existencia de un acuerdo preferencial de comercio entre X e I
FRONTERA	=	Variable dummy que refleja la existencia de una frontera común entre los dos países
ϵ_{xi}	=	Error con distribución normal

Todas las variables están expresadas en logaritmo natural.

El ingreso de los dos países contiene sus dotaciones y sus gustos. Específicamente, el PIB del país exportador es una medida de la producción total, así como de la amplitud de productos diferenciados que se ofrecen en su mercado; por otra parte, el PIB del importador refleja simplemente los efectos de tamaño propiciados por un mayor ingreso. Por ello, se espera que los coeficientes β_1 y β_3 sean positivos.

A raíz de que los países grandes tienen una producción más diversificada, con la que satisfacen una mayor proporción de su demanda doméstica, el coeficiente relacionado a la población del país exportador debería incidir negativamente sobre el flujo de exportaciones. En cambio, la población del país importador debe tener un efecto positivo sobre las importaciones, al repercutir sobre la ampliación de la demanda en su interior.

La distancia representa una resistencia al comercio, debida en gran parte a los costos de transacción e información existentes, y constituye un determinante importante de los precios relativos. A causa de ello, se espera que el coeficiente β_5 , asociado a dicha variable, sea negativo. Una variable explicativa adicional de estos efectos es la dummy, que indica la existencia de una frontera común entre los países en que ocurren los flujos; claramente, su coeficiente debe tener signo positivo. Por último, la variable dummy relacionada con la existencia de un acuerdo comercial prevaletiente entre los países que realizan el comercio refleja la eliminación de los mencionados costos al incidir positivamente sobre el comercio.

El tipo de cambio real es otro factor que expresa los distintos precios relativos bilaterales prevaletientes. El signo esperado en su coeficiente debe ser negativo, dado que una apreciación de esta variable incentiva un incremento en las compras al exterior que realiza el país importador.

Recuadro 2

ESTIMACION Y RESULTADOS DEL MODELO DE GRAVEDAD

Una de las principales ventajas de la "Ecuación de Gravedad" es que permite cuantificar los efectos de un acuerdo de integración comercial sobre los flujos de comercio entre sus países miembros, así como con respecto a otros socios comerciales importantes de dichos países que quedan al margen del acuerdo de integración.

Así, para este ejercicio se consideraron los flujos de comercio hacia cada uno de los cinco países centroamericanos procedentes de los cuatro restantes, así como de cinco de sus socios comerciales más importantes: Panamá, México, Estados Unidos, Alemania y Japón, a fin de evaluar los efectos que la cercanía geográfica entre los países centroamericanos y la existencia de una política de integración comercial regional han causado sobre los flujos de exportaciones a la zona.

El total de datos fue dividido en dos bloques distintos, que se estimaron por separado: el primero para los años comprendidos entre 1978 y 1986 (al que correspondieron 405 observaciones), y el segundo para el período 1987-1993, con 315 observaciones. La estimación de ambos bloques se realizó por mínimos cuadrados ordinarios. En el caso del segundo bloque, la estadística Durbin-Watson obtenida en la primera estimación alcanzó un valor de 1.7289, reflejando la posible presencia de autocorrelación serial de primer orden, por lo cual el modelo volvió a estimarse por el método de Cochrane-Orcutt. Los resultados de las regresiones y las estadísticas-T obtenidos para ambos bloques se exponen en el recuadro. Las estadísticas-T para las pruebas de significancia de los estimadores se expresan entre paréntesis. Todos los estimadores resultaron estadísticamente significativos, a un nivel de confianza del 6%.

VARIABLE	BLOQUE 1978-1986		BLOQUE 1987-1993	
	MCO		MCO	COCHRANE-ORCUTT
C	-22.9719 (-8.76)		-12.1399 (-13.39)	-11.6488 (-12.97)
PIBX	1.6432 (6.73)		0.9683 (11.16)	0.9711 (10.39)
POBX	-1.2409 (-3.84)		-0.4643 (-3.88)	-0.4728 (-3.62)
PIBI	1.5151 (4.84)		1.2477 (10.69)	1.1646 (10.65)
POBI	-0.7818 (-2.19)		-0.5981 (-4.08)	-0.5881 (-3.98)
TCR	-0.06037 (-1.88)		-0.0433 (-3.14)	-0.0280 (-1.98)
DISTXI	-0.5548 (-2.94)		-1.0084 (-12.11)	-0.9941 (-10.92)
ACUERDO	3.2711 (9.07)		0.5071 (3.34)	0.4635 (2.65)
FRONTERA	-1.1292 (-3.49)		-0.3659 (-2.79)	-0.3187 (-2.34)
AR(1)				0.1629 (2.65)
R ²	33.97%		70.39%	71.14%
SE	2.24		0.79	0.79
F	25.47		90.94	83.28
DW	1.78		1.73	2.06

NOTA: MCO= Mínimos Cuadrados Ordinarios.

La incidencia estadísticamente significativa del PIB sobre los flujos de comercio, junto con el efecto negativo que pueden tener los tipos de cambio que se deprecian en términos reales, ^{19/}ratifica la importancia de contar con economías estabilizadas y reactivadas como requisito para profundizar la integración centroamericana. El debilitamiento del efecto de las preferencias intracentroamericanas, a su vez, destaca la conveniencia de eliminar aquellos obstáculos al comercio intrarregional que aún prevalecen, ya que de lo contrario —particularmente en relación con importaciones extrarregionales de productos agrícolas, que pueden beneficiarse de subsidios— sería posible transitar eventualmente hacia una etapa en que hubiera una discriminación negativa en contra del comercio intracentroamericano. La incidencia de la distancia como variable determinante del comercio corrobora la importancia del transporte como componente fundamental de la integración.

d) El arancel externo común

Centroamérica tiene una larga experiencia en la negociación y aplicación de aranceles comunes. Entre los beneficios de un arancel externo común (AEC) se cuenta el desaliento de la triangulación y el contrabando, que podría darse en el caso de países vecinos con diferentes grados de protección. Asimismo, se evita la necesidad de aplicar normas de origen rigurosas, puesto que se reduce el incentivo para intercambiar productos de origen extrarregional mediante su importación desde un país socio. Debe recordarse que las normas de origen estrictas a veces restringen la liberalización del comercio impulsada por los acuerdos de integración.

Otra ventaja de los aranceles comunes es que pueden contribuir a consolidar un proceso de apertura, en la medida en que sea más difícil ejercer presiones proteccionistas a nivel regional por parte de intereses gremiales nacionales. Incluso puede ser más fácil reducir la protección por un acuerdo regional que mediante una iniciativa nacional. Además, el arancel externo común constituye un poderoso instrumento de negociación, dado que por medio de concesiones conjuntas, éstas pueden ser mayores a las logradas de manera individual.

En rigor, son inevitables ciertos costos políticos de los aranceles comunes, como el derivado de que cada país sacrifique la posibilidad de modificar unilateralmente sus aranceles. A su vez, los riesgos asociados al proceso mismo de negociación de los acuerdos se reflejan en que el menor común denominador pueda dar lugar a aranceles más altos o a condiciones menos favorables que lo que alguno de los países hubiera podido aplicar individualmente, y a que la menor capacidad de un país para asumir posiciones claras y para tomar decisiones alargue y atrase al proceso de negociación para el conjunto de países, con el consiguiente efecto negativo sobre las expectativas y las perspectivas de llegar a acuerdos con terceros países. Reducir la probabilidad de que los otros socios adopten posiciones independientes frente a terceros requiere como precondition que cada país cuente con la capacidad técnica y política para expresar oportuna y claramente sus posiciones en materia de negociaciones comerciales. Ello establecerá las bases para definir posiciones conjuntas de negociación.

^{19/} En la medida en que el comercio intrarregional adquiera importancia y exista inestabilidad macroeconómica puede darse el peligro de devaluaciones competitivas con objeto de aumentar exportaciones y disminuir importaciones a nivel intrarregional.

Como parte del proceso de liberalización y apertura comercial compartido por todos los países centroamericanos, la protección arancelaria se redujo considerablemente entre mediados de la década de los ochenta y 1994. Desde fines de los setenta existía un compromiso de adoptar un nuevo AEC con menor protección, pero el proceso de reducción arancelaria también fue promovido por el primer programa de ajuste estructural acordado por Costa Rica con el Banco Mundial, y por los requisitos de ingreso al GATT que tuvieron que cumplir los países centroamericanos al adherirse a este organismo. ^{20/}

Hacia 1987 los "techos" de los aranceles se habían reducido —aunque no de manera homogénea— en los cinco miembros originales del Mercado Común Centroamericano. Valores que superaban el 200% cayeron a tasas cercanas al 100% (véase el cuadro 8). Este proceso de reducción de la protección nominal también se dio en menor medida en Panamá a partir de 1986, y sin el compromiso de adoptar un AEC.

Cuadro 8

ISTMO CENTROAMERICANO: NIVELES DE PROTECCION ARANCELARIA
PARA EL SECTOR INDUSTRIAL

(Porcentajes de protección nominal)

	1972		1987		1994	
	Techo	Piso	Techo	Piso	Techo	Piso
Costa Rica	214	-	100	-	20	5
El Salvador	221	-	130	-	20	5
Guatemala	246	-	150	-	20	5
Honduras ^{a/}	226	-	90	-	20	5
Nicaragua ^{a/}	209	-	100	-	15	5
Panamá	247	...	40	2.5

Fuente: Loehr (1991) y CMCA.

^{a/} En 1994 Honduras tenía sobretasas de entre 5 y 10%, y Nicaragua de 18%.

La adopción de compromisos de ajuste estructural por todos los países, incluyendo acuerdos firmados con el Banco Mundial por parte de El Salvador, Guatemala y Honduras durante los primeros años de la presente década, facilitó un proceso de convergencia en torno a un AEC con un techo de 20% y un piso de 5%. Nicaragua, que impulsó un proceso unilateral más radical de liberalización sin un acuerdo con el Banco Mundial, estableció un techo de 15%, aunque

^{20/} Excepto Nicaragua, miembro fundador del GATT.

posteriormente impuso sobretasas de hasta un 18%. ^{21/} En 1993 Panamá fijó un techo de 40% y un piso de 2.5%, después de haber tenido un techo superior al 100% dos años antes.

El nuevo AEC racionalizó la estructura de la protección efectiva, especialmente si se lo compara con la prevaeciente en la primera mitad de los años ochenta. En ese lapso la crisis condujo a una serie de restricciones al comercio que determinaron un aumento de la dispersión de la protección comparado con años previos: niveles de protección efectiva negativa en algunas ramas industriales coexistían con márgenes de protección superiores al 1000% en otras (véase el cuadro 9). Con el nuevo arancel externo común creció la protección efectiva de aquellas actividades que antes (1968 y 1982) habían estado desprotegidas o tenían menor protección, y hubo cierta reducción de la protección efectiva en aquellas ramas en que era más alta. Sin embargo, la divergencia entre los niveles de protección arancelaria de productos finales y de insumos significó que se mantuvieran diferencias significativas de protección efectiva que varían entre niveles superiores al 250% en algunas ramas, a niveles inferiores al 20% en otras.

Esta dispersión de la protección tiene dos efectos. El primero es que continúa existiendo una estructura muy dispar de incentivos, que implícitamente constituye una política selectiva. La conveniencia de auspiciar una política selectiva por conducto de la política arancelaria es un tema polémico que, en todo caso, no pareciera ser parte del conjunto de orientaciones de desarrollo de largo plazo de los países centroamericanos.

El segundo efecto es que varios de los sectores favorecidos presentan altos grados de concentración, o continúan siendo aquellos con menor capacidad para competir en mercados internacionales, puesto que constituyen ramas industriales acostumbradas a operar en mercados cautivos, con elevados requerimientos de inversión por persona ocupada, y con una proporción considerable de insumos importados (véase el cuadro 10). Entre las que son intensivas en insumos importados o en capital se hallan aquellas ramas correspondientes al grupo de productos químicos (35), incluyendo pinturas, barnices y lacas (3521), productos de tocador (3523) y llantas (3551). Entre las ramas con mayor protección y grados más altos de concentración y poder de mercado, se cuentan productos lácteos (3112), matanza de ganado y preparación de carne (3111), aceites y grasas (3115), y refinerías de azúcar (3118).

Mantener una protección elevada para estos sectores implica descartar la oportunidad de utilizar la reducción de la protección como medio para promover una mayor eficiencia y competencia en el sector. Ello sacrifica la oportunidad de aprovechar los efectos positivos de la competencia sobre la productividad. Pero mantener la protección también implica promover nuevas inversiones en los sectores protegidos. Y es evidente que no es beneficioso invertir en sectores industriales tradicionalmente protegidos, con altos costos de mantenimiento debido a cuantiosas inversiones previas en equipo y maquinaria, con requisitos muy altos de energía e insumos importados, con escasa necesidad de emplear mano de obra, y con una limitada capacidad para exportar a mercados internacionales. Tendrán mayores posibilidades de competir y de absorber inversiones rentables aquellos sectores industriales que aprovechen al máximo su equipo y maquinaria basándose en un empleo eficiente de importantes contingentes de mano de obra, que transformen materia prima e

^{21/} Honduras también aplica tasas de entre 5 y 10%.

Cuadro 9

NIVELES DE PROTECCION EFECTIVA EN PAISES CENTROAMERICANOS

(Porcentajes)

	1968	1982	1994
31 Productos alimenticios, bebidas y tabaco	-9.2 a 10.5	-7,753.6 a 1,127.3	31.1 a 255.6
32 Textiles, cuero y prendas de vestir	9.3 a 154.4	-6,679.9 a 379.4	20.5 a 165.4
33 Madera, productos de madera y muebles	-3.1 a 41.3	90.9 a 1,254.7	19.4 a 38.4
34 Papel, productos de papel, imprentas y editoriales	3.1 a 33.6	12.7 a 262.9	23.4 a 47.5
35 Sustancias químicas, productos químicos, derivados del petróleo y carbón, caucho y plástico	3.1 a 57.9	0.3 a 282.2	18.8 a 244.6
36 Productos minerales no metálicos, excepto los derivados del petróleo y carbón	4.6 a 77.8	25.6 a 91.9	15.5 a 18.4
37 Industrias metálicas básicas	4.1 a 4.2	67.7	63.7
38 Productos metálicos, maquinaria y equipo	0.9 a 51.4	17.6 a 239.3	17.2 a 28.6
39 Otras industrias manufactureras	45.9 a 63.1	36.9	19.7 a 30.6

Fuente: Cline (1978), PRODESARROLLO (1984), Bulmer-Thomas (1994).

Nota: Los datos de 1968 y 1994 se refieren a la protección efectiva en Guatemala y los de 1982 a la protección efectiva de Costa Rica. En los tres años se aplica un arancel externo común.

insumos ampliamente disponibles en el Istmo, y que tengan la posibilidad de introducir innovaciones de productos y procesos que contribuyan a fortalecer sus atributos competitivos originales, basados en el empleo de materia prima y mano de obra locales.

Contar con una estructura de protección efectiva a favor de las ramas industriales concentradas, intensivas en capital y en las que predomina el uso de insumos importados, implica discriminar en contra de ramas competitivas e intensivas en el uso de mano de obra y de insumos nacionales, o sea, de la pequeña y mediana empresa. En virtud de la mayor contribución a la generación de empleo por parte de estas últimas, disminuir dicha discriminación también significa favorecer la reducción de la pobreza y la equidad.

Cuadro 10

EL NUEVO AEC: RAMAS INDUSTRIALES CON MAYOR PROTECCION EFECTIVA, 1994

(Porcentajes)

		Porcentajes
Protección efectiva > al 200%		
3119	Cacao, chocolate y confitería	255.6
3521	Pinturas, barnices y lacas	244.6
3112	Fabricación de productos lácteos	228.8
3111	Matanza de ganado, preparación y conservación de carne	210.3
3115	Fabricación de aceites y grasas	210.3
Protección efectiva > al 100% pero < al 200%		
3214	Fabricación de tapices y alfombras	165.4
3215	Cordelería	165.4
3523	Productos de tocador	163.1
3114	Elaboración de productos marinos	151.6
3121	Diversos productos alimenticios	151.6
3116	Productos de molinería	144.8
3117	Productos de panadería	128.4
3231/4	Curtidurías, talleres de acabado y productos de cuero	106.8
3118	Fábricas y refinerías de azúcar	105.2
Protección efectiva > al 40% pero < al 100%		
3113	Envasado, conservación de frutas y legumbres	81.1
3551	Industrias de llantas y cámaras	74.0
37	Industrias metálicas básicas	63.7
3219	Fabricación de textiles N.E.P.	49.4
3220	Prendas de vestir, excepto calzado	49.4
3420	Imprentas, editoriales e industrias conexas	47.5

Fuente: Bulmer-Thomas (1994). Sobre la base de las tasas del nuevo AEC y un cuadro reciente de insumo-producto de Guatemala.

Por lo anterior, conviene establecer un nivel de protección efectiva equivalente para los diversos sectores, a fin de que futuros inversionistas tomen decisiones sobre la base de las ventajas de exportar que surgen de la disponibilidad y calidad de los recursos humanos y materiales en cada país. Ello también contribuiría a aumentar la competencia, particularmente en las ramas industriales concentradas, ocasionando una mayor productividad y una reducción de las ganancias monopolistas en beneficio de los consumidores centroamericanos. De estas consideraciones se desprende que la brecha entre el piso de 5% y el techo de 20% aún es excesiva. Para mitigar las diferencias de protección efectiva entre ramas industriales, se podría optar por un aumento gradual del piso arancelario o bien por una disminución progresiva del techo, aunque la necesidad de suficientes recursos fiscales conduce a privilegiar lo primero. En la medida en que exista una sola tasa arancelaria, se reduce el margen para la arbitrariedad y corrupción en las aduanas.

Asimismo, medidas adicionales podrían fomentar el empleo de recursos humanos y materiales del Istmo. En particular, el libre comercio intrarregional de productos agropecuarios o de productos intermedios posibilitaría su utilización como insumos por parte de empresas exportadoras. Facilitar la movilidad de la mano de obra calificada en el Istmo y otorgar seguridad a la inversión de origen intra y extrarregional —temas que se desarrollan más adelante—, reforzaría este proceso.

Niveles de protección bajos del AEC reducirán aquellos costos de la integración que resultan de la importación de productos de mayor precio del país socio, en detrimento del proveedor extrarregional de menor precio. ^{22/} Sin embargo, aranceles reducidos frente a terceros también pueden tener costos, como la quiebra de empresas a causa del proceso de reasignación de recursos, así como la posibilidad de volverse más vulnerables a las prácticas de comercio desleal. Bajar estos costos requiere introducir la organización institucional y la legislación adecuada para enfrentar los casos de competencia desleal. La culminación de la Ronda Uruguay suministra la oportunidad para adoptar, de manera conjunta y armonizada, una nueva legislación sobre derechos compensatorios y medidas **antidumping**, y sobre salvaguardias. Esta nueva legislación tendría que ser aplicada a las importaciones procedentes del resto del mundo de manera transparente y no discriminatoria. La nueva organización institucional y la legislación deben evitar, en particular, que los nuevos instrumentos que sirvan para enfrentar la competencia desleal, como los derechos **antidumping**, puedan ser "capturados" por intereses gremiales para utilizarlos como instrumentos de protección (véase el recuadro 3). En general, los resultados de la Ronda Uruguay brindan la oportunidad de modernizar, de manera conjunta, la legislación sobre política comercial y por consiguiente sobre la integración.

^{22/} En algunos casos puede ser necesario complementar la mayor apertura y el mercado ampliado con políticas de competencia que garanticen que ciertas empresas no realizan prácticas comerciales restrictivas para mantener precios elevados.

Recuadro 3

**EL ACUERDO ANTIDUMPING EN LA RONDA URUGUAY:
¿AVANCE O RETROCESO?**

Uno de los acuerdos más sonados de la Ronda Uruguay del GATT se refiere a las reformas al Código Antidumping que fija los lineamientos específicos bajo los que debe implementarse el Artículo VI del GATT. Lamentablemente, su adopción en cada país no garantiza, a diferencia de otras reglas aplicables al comercio, que se elimine la posibilidad de que sea utilizado como un instrumento de protección por parte de sectores gremiales específicos.

El nuevo acuerdo antidumping es un texto más claro y específico que el original, sobre todo con relación al método para determinar la existencia de **dumping** y daño en un país importador y su industria doméstica, así como en torno a los procedimientos para iniciar y conducir una investigación antidumping, a la implantación y duración de las medidas resultantes, y al papel de los paneles de solución de controversias sobre las acciones antidumping emprendidas por las autoridades domésticas. Al mismo tiempo, comprende una nueva cláusula *de minimis* por la cual se establece la obligación de suspender cualquier investigación antidumping en caso de que el margen de dumping o el volumen de las importaciones realizadas con dumping sobre el total sean inferiores al 2 y 3%, respectivamente.

Pese a ello, el nuevo acuerdo antidumping ha sido seriamente criticado por su carácter proteccionista. En un ambiente internacional en que la legislación antidumping se utiliza cada vez con mayor frecuencia para restringir al comercio, el texto surgido de la Ronda Uruguay no incluye las salvaguardias necesarias para los exportadores en contra del posible mal uso de las reglas en sus mercados de exportación.

Entre los aspectos más débiles del Código, se cuentan: una definición contable de "ganancias" que permite a las autoridades inflar considerablemente los márgenes de dumping; el no precisar específicamente el plazo de transición para que aquellas empresas que inician operaciones puedan reducir sus costos unitarios, lo que posibilita que sus exportaciones sean cargadas con derechos antidumping en un plazo corto, determinado al arbitrio de las autoridades; la "doble imposición" de los derechos antidumping, al obligarse tanto a los exportadores como a sus distribuidores y minoristas no relacionados a aumentar sus precios en el margen de dumping; la ausencia de una provisión que remedie situaciones en que la oferta doméstica del bien importado con dumping sea inexistente o insuficiente para satisfacer la demanda local y, por último, el hecho de que el texto rechace la noción de una cláusula de terminación automática del cargo antidumping, requiriendo en cambio un procedimiento para revisión de las órdenes al cabo de cinco años.

e) **Normas de origen y reformas arancelarias ante el TLC de México con Costa Rica**

En el pasado las naciones centroamericanas se beneficiaron de concesiones preferenciales unilaterales, como las contenidas en los acuerdos de alcance parcial negociados con países latinoamericanos y en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe impulsada por los Estados Unidos. A diferencia de dichos acuerdos, en el recién ratificado Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México las concesiones preferenciales fueron mutuas. En la práctica, esto afecta al arancel externo común, puesto que Costa Rica permitirá la libre importación de una serie de productos mexicanos que continuarán gravados en los demás países centroamericanos.

La situación aludida plantea dos tipos de problemas: por una parte, la posibilidad de una triangulación ilegal de productos mexicanos reexportados desde Costa Rica, aprovechando sus compromisos de libre comercio con el resto de Centroamérica; por otra, el cambio de las condiciones de competitividad de las empresas costarricenses en el mercado regional, a consecuencia de tener acceso exclusivo a insumos importados libres de derechos desde México.

Con miras a resolver el primer problema, se requiere acudir a reglas de origen para garantizar que los bienes exportados por Costa Rica sean producidos en este país. Sin embargo, debería evitarse que estas normas se conviertan en un obstáculo al comercio normal de la región. Congruente con la idea de regionalismo abierto y con los intereses de países con sectores industriales que precisan de una alta proporción de insumos importados, las normas de origen debieran ser sencillas, transparentes y poco exigentes.

El segundo problema es un fenómeno que se da en todas las zonas de libre comercio que no cuentan con un arancel externo común. Puede considerarse, por lo tanto, como una situación normal. Además, esta posible ventaja de las empresas costarricenses tardará tiempo en manifestarse, ya que la sustitución de proveedores no es automática. Finalmente, en muchos casos puede convenirle al consumidor y a las economías de los demás países centroamericanos tener acceso a productos costarricenses más baratos.

No obstante, se podrían plantear acusaciones de comercio desleal, aun cuando, estrictamente, no se trata de eso. Una respuesta en estos casos consistiría en reducir o eliminar los aranceles aplicados a los insumos que utilizan los demás empresarios centroamericanos. Ahora bien, en estos casos también se justificaría disminuir el arancel del producto final, a fin de no desembocar en situaciones como las que existían en el pasado: el aumento de la diferencia entre la protección del producto final y de los insumos redundaría en una mayor protección efectiva y en rentas improductivas contrarias a la eficiencia y al desarrollo de la competitividad. Aminorar la eventual incidencia negativa de una mayor ventaja competitiva de los exportadores costarricenses justifica reducir los aranceles externos de los demás países, tanto de insumos como de productos finales. Actuar de manera conjunta evitaría crear diferencias adicionales que pudieran distorsionar aún más la estructura de incentivos a escala regional.

2. La liberalización del comercio de servicios

a) La cobertura "positiva" o "negativa" de la liberalización

La integración de los servicios en el Istmo Centroamericano debe contener una delimitación clara sobre su cobertura. En este sentido existen dos opciones que encuentran un paralelo en el área del comercio de bienes. La primera consiste en restringir la integración a ciertos servicios, definidos previamente; constituye lo que se conoce como una definición "positiva" de servicios sujetos a acuerdos subregionales. La segunda contempla convenir la integración de los servicios en general, para luego identificar algunos sectores que se excluyen; se trata de la definición "negativa" de servicios sujetos a acuerdo. Los resultados de la Ronda Uruguay sobre servicios representan un ejemplo del enfoque "positivo". A su vez, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ejemplifica el enfoque "negativo".

La definición "negativa" de los servicios normalmente se identifica como la forma más ambiciosa de integración, al dejar abierta la posibilidad de que automáticamente nuevos servicios sean regidos por los acuerdos de integración. Ahora bien, también entraña compromisos de integración más amplios, lo cual explica su mayor frecuencia en acuerdos comerciales entre un número reducido de países, como en el caso del TLCAN.

b) La extensión del tratamiento nacional y los marcos regulatorios

El principio de tratamiento nacional a las empresas con sede en Centroamérica debe constituir uno de los medios para impulsar el comercio de servicios en la región, porque éste necesita, en gran medida, de la libertad de establecer empresas o sucursales en los mercados extranjeros. Así, extender sin reservas el "tratamiento nacional" a empresas de la región evitaría que se aplicara prohibiciones o límites a la operación de empresas extranjeras, procedimientos más estrictos de autorización y restricciones a la adquisición de empresas nacionales. En general, el tratamiento nacional debe garantizar la igualdad de oportunidades competitivas entre las empresas centroamericanas.

Además, garantizaría una mayor liberalización y daría menos oportunidades a que ciertas regulaciones fueran "capturadas" por intereses gremiales nacionales o regionales. Asimismo, se recomienda complementar la liberalización del comercio de servicios con una política de equiparación de aquellos aspectos más importantes de los marcos regulatorios, junto con una política de competencia, que tenga como objetivo evitar las prácticas monopolistas y el servicio de baja calidad.

La libertad de establecer empresas extranjeras o sucursales en los países socios del acuerdo de integración también implica reglamentaciones atinentes a personas extranjeras, lo cual se vincula al tema de la equivalencia de títulos académicos y a la política de migración. Lo anterior se basa en el hecho de que el comercio intrarregional de servicios conlleva aumentar el flujo intrarregional

de "factores" (capital y mano de obra). ^{23/} Ello tiene repercusiones en materia de economía política que pueden ser importantes. Un proceso de integración que contemple formalmente una liberalización plena de los movimientos de capital y mano de obra puede generar una oposición política al proceso de integración en su conjunto en algunos de los países miembros. La liberalización del comercio de servicios, ciertamente, supone movimientos de capital y de mano de obra, pero también regulaciones que eviten un desborde de estos movimientos.

Por último, cabría definir una posición en torno al marco regulatorio de cada sector, que puede tener un impacto significativo sobre el comercio de servicios (así como sobre el de bienes). Una alternativa consiste en homogeneizar un mínimo de normas, que equilibrarían dos criterios: aumentar la eficiencia y la transparencia en el funcionamiento de los sectores, y contar con un marco en cuanto a seguridad y calidad. Si la integración de los servicios conlleva también un proceso de desregulación, las diferencias serían reducidas al mínimo y se facilitarían las negociaciones. Las negociaciones intracentroamericanas sobre estos temas proporcionarían la oportunidad de arribar a un marco regulatorio más eficaz. La armonización de normas puede simplificarse en la medida en que se adopten pautas internacionales.

El proceso de integración en el campo de los servicios debe aprovecharse como la oportunidad para efectuar una revisión de las normas centroamericanas a fin de contribuir a modernizar el funcionamiento de sus sectores de servicios. La modernización de los servicios de transporte y financieros, que participan directa o indirectamente en todos los sectores económicos, tendría, sin duda, el efecto de arrastrar a las economías hacia grados mayores de eficiencia y competitividad. Hay que aprovechar la integración centroamericana para lograrlo.

c) Los servicios financieros

El comportamiento macroeconómico tiene una incidencia directa en el ritmo y alcance de la integración financiera. De hecho, el libre comercio de los servicios financieros supone que los habitantes de un país de la zona de integración puedan adquirir monedas, valores, acciones y otros instrumentos financieros emitidos en cualquiera de los otros participantes. Riesgos de inestabilidad macroeconómica constituyen un obstáculo para que se dé ese flujo de capitales. En cambio, si las economías se estabilizan y convergen hacia similares tasas de inflación, reales y esperadas, se facilitan el intercambio comercial y la inversión entre países. Tal como se ha analizado en las páginas anteriores, persisten señales de que todavía no se logra una tendencia estabilizadora sólida. Esto constituye un freno para la tarea de la integración entre los países centroamericanos y su mayor inserción en la economía internacional.

^{23/} Conceptualmente implica romper con las categorías tradicionales de la integración (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica, etc.) puesto que la liberalización del comercio de servicios, que puede darse como parte de una zona de libre comercio liberaliza de hecho el flujo de factores, con lo que asume la forma de un mercado común (aunque sin un arancel externo común).

El punto a destacar es que los países centroamericanos todavía tienen un trecho que recorrer en materia de estabilización económica. Por su parte, la integración financiera, al favorecer los movimientos de capitales, la sustitución de monedas y la adquisición de instrumentos financieros entre los países de la zona de integración, mejora la información para que las autoridades introduzcan correctivos en la política económica. Se podría esperar que el aumento de la integración financiera significara un grado mayor de presión para que los países adopten políticas macroeconómicas convergentes. Por ende, la integración financiera no debe verse necesariamente como una etapa posterior a la armonización de políticas macroeconómicas sino como simultánea.

La naturaleza y el alcance del régimen regulatorio del sistema financiero influye de manera directa sobre el comercio de este tipo de servicios. Por ejemplo, las divisas necesitan reglas que garanticen que los mecanismos de mercado funcionen con relativa flexibilidad, justamente para que los agentes puedan descontar mejor los riesgos y oportunidades de las inversiones, la emisión de instrumentos o las transacciones de moneda extranjera. Similar razonamiento podría hacerse en favor de tasas de interés más acordes con el mercado. En estos campos, ciertamente, los países centroamericanos han hecho avances notables. Como se indicó, se han liberalizado las tasas de interés y los mercados de divisas. En varios países se han establecido mercados de deuda pública, con lo cual los mercados financieros han ganado transparencia y profundidad, pues se ha facilitado el cálculo del costo del dinero y se han desarrollado vigorosos mercados secundarios. También se ha facilitado la entrada de nuevos competidores e instrumentos financieros. Prácticamente en todos los países ha aumentado el número de entidades bancarias y financieras y han aparecido instrumentos financieros novedosos: coberturas cambiarias y títulos de deuda pública y privada. Con estas medidas se han mejorado las reglas de funcionamiento de los mercados financieros.

Los procesos espontáneos de integración financiera en Centroamérica también han progresado en diversos campos. Así, se ha liberalizado totalmente el uso de monedas nacionales para el comercio entre El Salvador y Guatemala; ^{24/} se han colocado inversiones de empresarios de uno o varios países centroamericanos en entidades financieras de otro, y se ha registrado, si bien en forma moderada, la colocación de instrumentos financieros de un país en otro.

Aun así, los adelantos no han sido suficientes para implantar mercados financieros realmente competitivos y seguros en los países de la región. Además, las situaciones varían desde países en los cuales la regulación y supervisión es muy débil, hasta aquellos en que se ha hecho un gran esfuerzo de modernización de la regulación prudencial; desde mercados con fuertes cárteles privados, hasta aquellos en los cuales el Estado ejerce un monopolio parcial o completo de ciertas actividades financieras. Esto plantea serias dificultades para que la integración financiera se lleve a cabo mediante una armonización completa de los marcos regulatorios. También encierra la posibilidad de competencia desleal, acrecentamiento del riesgo del sistema financiero y dificultades de acceso a los mercados financieros.

^{24/} Este proceso fue facilitado, a su vez, por el Acuerdo de Tela, vigente entre El Salvador, Honduras y Guatemala desde 1987, que permitió utilizar como medios de pago para el comercio de bienes entre los tres países, sin restricción alguna, las monedas nacionales.

Mientras tanto, las condiciones de funcionamiento de los mercados financieros internacionales han cambiado sustancialmente. Han aparecido nuevas formas de competencia, como en el caso de los fondos de inversión contra la banca tradicional de menudeo. Se han ido borrando las diferencias entre banca de inversión, casa de bolsa y banco. El comercio transfronterizo de servicios financieros se ha acentuado, aumentando la competencia que enfrentan las instituciones financieras en el mercado interno. Es relativamente fácil abrir una cuenta en dólares en bancos extranjeros, adquirir servicios de seguros foráneos y contratar créditos en el exterior. Todo esto favorecido por un desarrollo notable de la tecnología de las telecomunicaciones, que facilita enormemente las operaciones financieras y vuelve muy difícil aislar el mercado financiero interno.

Estos desarrollos espontáneos de las transacciones financieras han conducido a que, en forma creciente, la liberalización del comercio de los servicios financieros figure en los tratados internacionales de comercio, con grados crecientes de detalle y compromiso. Así, el Tratado de Libre Comercio de Israel y los Estados Unidos firmado en 1985 contempla explícitamente el tema del libre comercio de servicios financieros; lo mismo ocurrió en el tratado de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos aprobado en 1988 y en el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Canadá y México. El GATT lo incluyó por primera vez en la recién finalizada Ronda Uruguay. En los acuerdos de integración europea también figura la liberalización del comercio de servicios financieros.

La integración financiera centroamericana debe analizarse a la luz de las consideraciones anteriores. Quizá la más importante de ellas es la que se refiere al recrudescimiento de la competencia que traen las innovaciones competitivas de los mercados internacionales de capitales, junto con los acuerdos del GATT y los tratados comerciales. Frente a estas circunstancias, Centroamérica debe tratar de encauzar y fortalecer esa modernización de los mercados internacionales de dinero, adoptando políticas apropiadas, para lo cual la integración financiera provee un campo de aprendizaje muy importante. Por consiguiente, los objetivos de la integración financiera centroamericana deben procurar el reforzamiento de los procesos espontáneos de integración, facilitar la modernización de los sistemas financieros y preparar a la región centroamericana para competir en el nuevo contexto internacional del comercio de servicios financieros.

En el caso centroamericano, podría presentarse una combinación de la experiencia del TLCAN y de la Unión Europea (véase el recuadro 4.) No obstante, se debe tomar en cuenta que los marcos regulatorios y los rasgos institucionales de los mercados financieros nacionales difieren marcadamente entre sí en la región centroamericana. Esperar a que estos marcos sean armonizados significativamente para que tenga lugar la integración financiera introduciría un compás de espera prolongado e innecesario. Por otra parte, permitir que el proceso espontáneo de integración continúe sin modificaciones sustanciales al marco legal e institucional vigente limitaría enormemente el potencial modernizador de tal proceso.

Recuadro 4

**LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN EL TLCAN
Y LA UNION EUROPEA**

En cuanto a los servicios financieros, Centroamérica tiene ante sí dos grandes posibilidades. Una tercera podría surgir de la combinación de las dos. Por un lado, la región podría seguir el enfoque del TLC, consistente en acordar que los sistemas financieros nacionales operen conforme a los criterios de seguridad y solvencia establecidos por cada país. El libre comercio de servicios financieros, en este caso, consistiría en conceder el derecho de establecimiento de cualquier entidad financiera centroamericana en cualquier país centroamericano y la liberalización del comercio transfronterizo, sujetos a trato nacional y a la cláusula de la nación más favorecida. Esto sería complementado con un acuerdo sobre tratamiento de inversiones y legislación en materia de competencia económica, monopolios y empresas del Estado.

El segundo camino estribaría en adoptar el enfoque de la Unión Europea, que implanta el libre comercio de servicios financieros pero con fuerte armonización de las normas regulatorias. Debe anotarse, sin embargo, que este enfoque varió significativamente, dando lugar a diferentes marcos regulatorios y privilegiando el derecho de establecimiento, la liberalización del comercio transfronterizo y la libertad de movimiento de capitales. Sin embargo, se mantuvieron tanto la idea de armonizar un mínimo de normas como el propósito de profundizar la armonización de los marcos regulatorios; sólo se dejó fuera la experiencia de la integración financiera, y no un esfuerzo técnico previo, que dictara el contenido y el ritmo de la armonización adicional.

En este contexto, el "Convenio para facilitar la integración financiera de los países del Istmo Centroamericano", firmado por El Salvador, Honduras y Nicaragua, puede verse como un marco de referencia, que recoge elementos de los enfoques del TLCAN y de la Unión Europea. Por un lado, procura dotar de incentivos al proceso de integración financiera centroamericana, otorgando el derecho de establecimiento; por otro, promueve la armonización de los marcos regulatorios entre los países centroamericanos.

El Convenio determina que un país otorga el derecho de establecimiento, sujetando a la empresa financiera foránea al marco regulatorio del anfitrión. Se trata de una fórmula adecuada para países con diferencias marcadas entre sus marcos institucionales de protección de los sistemas financieros y al consumidor, que así se pueden conservar. El Convenio también facilita la inversión de los bancos y financieras, lo cual estimula los procesos de consolidación y racionalización de las entidades financieras por medio de adquisiciones, fusiones o asociaciones. Con las disposiciones concernientes al mecanismo de autorización de establecimiento, también se torna muy transparente dicho proceso administrativo-legal.

Sin embargo, conviene reforzar esta política en los siguientes aspectos. Primero, debe incorporarse explícitamente la liberalización del comercio transfronterizo de servicios financieros. Así, las personas ubicadas en cualquier país centroamericano podrían adquirir servicios financieros (seguros, préstamos, etc.) de cualquier empresa centroamericana. Segundo, estas medidas deberían

ir acompañadas de la introducción de la cláusula de trato nacional, en el sentido adoptado en el TLCAN, en que se garantiza el trato no menos favorable que el otorgado a los nacionales y se confiere igualdad de oportunidades competitivas. 25/ En tercer lugar, todo el potencial del esquema de integración financiera descansa en la libre movilidad de los capitales, por lo que no debe obligarse a que los recursos captados por las sucursales sean invertidos en el país anfitrión. 26/

En cuarto lugar, la apertura de la banca a la inversión intracentroamericana significa un paso en la dirección correcta. De todos modos, es necesario propiciar la inversión extranjera en el sector financiero, extendiéndole los mismos beneficios que a la inversión centroamericana siempre y cuando tenga actividades económicas sustanciales en un país centroamericano (véase la sección III.3 sobre protección recíproca de inversiones). En particular, cabría extender la posibilidad de abrir las instituciones financieras centroamericanas a los inversionistas de fuera de la región. Esto facilitaría la formación de alianzas entre bancos locales y extranjeros, con un impacto positivo en el desarrollo tecnológico y administrativo de los bancos, además de constituir un factor de atracción adicional para la inversión extranjera.

La apertura de inversiones en las instituciones financieras de la región debería complementarse con una reglamentación explícita respecto de la participación de los fondos de inversiones institucionales, tales como fondos de pensiones en la banca. Tanto la apertura de la banca a la inversión extranjera como a los fondos institucionales podrían facilitarse con la autorización de diferentes tipos de acciones a colocarse en la bolsas centroamericanas. Las acciones se diferenciarían por dar derecho a intervención en la asamblea de accionistas o por restringir los derechos a los de carácter estrictamente pecuniarios. Esta innovación permitió a México, por ejemplo, atraer mucha inversión extranjera a la banca, pero manteniendo el control corporativo en manos nacionales.

En quinto lugar, dada la diferencia de marcos normativos nacionales con que operan los bancos de la región centroamericana, es saludable que las regulaciones del país anfitrión se impongan. Ante la importancia central de la confianza y el peligro del contagio, el costo social del fracaso de un banco puede exceder fácilmente el costo privado. Justificadamente, las autoridades de un país centroamericano pueden preocuparse del impacto que ejercería sobre la confianza en su sistema financiero el fracaso de un banco de otro país del Istmo.

En vista de lo anterior, se imponen algunas adiciones al tema regulatorio presentado en el articulado del Convenio. Por un lado, cabría incorporar explícitamente la adhesión al convenio de Basilea como requisito para participar en la integración. Los criterios de establecimiento y de prácticas contables sólidas ya están contemplados en el Convenio. Por otra parte, debería adoptarse un enfoque de caso por caso, conforme la experiencia lo aconseje, para el tema de la armonización de normas.

25/ El derecho de establecimiento y de liberalización del comercio transfronterizo debe ser reforzado por la cláusula del trato de nación más favorecida, para evitar la discriminación en aquellos temas a los que no se aplique el tratamiento nacional.

26/ En este punto convendría remover el artículo transitorio 17 del Convenio.

Por último, a la política de liberalización del comercio intracentroamericano de servicios financieros debería añadirse una legislación de competencia, que reforzaría el impacto competitivo de su libre comercio. Si no se adopta esa legislación, las prácticas anticompetitivas como cárteles, distribución de mercados, fijación de precios y colusiones de otro tipo disminuirían la capacidad competitiva de las instituciones financieras foráneas. Esta legislación podría formar parte del convenio de integración financiera o del esquema general de integración. La experiencia de la Unión Europea sugiere la conveniencia de que la legislación de competencia se incorpore al cuadro institucional general de la integración.

d) El transporte terrestre de carga

Cerca del 95% del comercio intrarregional de los países centroamericanos utiliza el transporte terrestre. Además, el transporte terrestre de carga compete directamente con el marítimo para enviar los bienes exportados por los países centroamericanos a los Estados Unidos. Y aun cuando la mercancía sea enviada por vía marítima, su traslado interno puede representar cerca del 15% del costo total del transporte. Por lo tanto, el transporte terrestre de carga condiciona de manera fundamental tanto la competitividad de las exportaciones intrarregionales como la de las extrarregionales.

Las propuestas para reactivar o reorientar la integración del transporte en el Istmo Centroamericano han privilegiado las inversiones en infraestructura y las reformas institucionales. Las inversiones se justifican a raíz de que la mayor parte de la red vial regional fue construida antes de 1970, y como consecuencia de la crisis de los años ochenta se postergaron nuevas inversiones y no hubo un mantenimiento adecuado de la infraestructura existente. Las propuestas de reformas institucionales han enfatizado la necesidad de eliminar trabas en los puestos fronterizos, que en la práctica incluyen la falta de homologación de las medidas de transporte de mercancías, horarios que no son uniformes y cobros que varían de país a país. A su vez, estos problemas reflejan una deteriorada situación física y operativa de los puestos fronterizos, así como la incapacidad de poner en práctica los acuerdos suscritos a nivel centroamericano.

Por su parte, las reformas institucionales deberían incluir tres ingredientes adicionales, referidos al estímulo de la competencia, al aumento de la seguridad jurídica y a la armonización de normas. El primer ingrediente tendría que asegurar un grado de competencia entre países que contribuya a reducir costos y a mejorar la calidad de los servicios de transporte. En ausencia de barreras legales, los servicios de transporte de carga terrestre no tienden a convertirse automáticamente en un sector concentrado y sujeto a prácticas monopolistas. Ello se debe a que las economías de escala en el sector son más bien escasas, lo cual se refleja en una proporción baja de costos fijos dentro del total de costos. Además, los camiones de carga —la principal inversión— tienen una vida útil limitada, implican inversiones relativamente menores y son móviles. Así, entrar y salir de este mercado es relativamente fácil, lo cual a menudo induce la coexistencia prolongada de grandes empresas de transporte con otras de carácter familiar.

Por otra parte, existen regulaciones que pueden restringir el grado de competencia y crear condiciones monopolistas (verbigracia, tarifas mínimas que generan rentas improductivas, impedimentos a la movilidad de empresas entre mercados que limitan la competencia, y la obligación

de conformar asociaciones de empresas, que al dar lugar a coaliciones les permite desarrollar prácticas restrictivas). En síntesis, el peligro de mercados segmentados y monopolistas surge más de la existencia de regulaciones que de la actuación empresarial.

La diferencia entre tarifas de transporte de carga por kilómetro en los países centroamericanos (véase el cuadro 11) indica que existe cierta competencia en cada mercado de los cinco miembros del Mercado Común Centroamericano y un menor grado de competencia entre ellos, al tiempo que esta competencia no se extiende a Panamá. En efecto, la combinación de tarifas libres en la mayoría de los países, la libertad de tránsito para las mercancías destinadas a cualquiera de los miembros del MCCA, y regulaciones que no siempre se respetan, han redundado en mercados competitivos.

Sin embargo, restricciones en materia de registro de empresas en cada país limitan la posibilidad de que empresas de otro tengan las mismas ventajas que las nacionales. Así, aun cuando hay libertad para transportar mercancías, la dificultad que tiene una empresa de otro país para registrarse en el de destino no le permite cargar mercancía nuevamente en ese punto para volver por la misma ruta al lugar de origen. Ello explica que más del 40% de los camiones de remolque y semirremolque viajen vacíos en el Istmo. Así, el cliente tiene que pagar por el transporte de su mercancía de ida y por el retorno vacío. Extender el tratamiento nacional a las empresas centroamericanas de transporte, especialmente en cuanto a las condiciones de registro en cada país, eliminaría uno de los obstáculos a la competencia intrarregional.

Las mayores restricciones a la competencia interna e intrarregional se dan en el caso de Panamá, que no participa del acuerdo de libre circulación de mercancías de los otros países centroamericanos, y protege fuertemente a los transportistas locales frente a los extranjeros. En consecuencia, sus costos de transporte terrestre de carga a fines de los ochenta estaban entre los más altos del mundo. Lo anterior ilustra una de las ventajas tradicionales que la integración centroamericana tendría para Panamá: mediante una mayor competencia contribuiría a reducir sus costos de transporte, promoviendo la competitividad de sus exportaciones.

Cuadro 11

COSTOS COMPARATIVOS DE TRANSPORTE
TERRESTRE POR KM ^{a/}

(Honduras = 100)

	Porcentajes
Costa Rica	143.0
El Salvador	170.9
Guatemala	148.1
Honduras	100.0
Nicaragua	n.d.
Panamá	568.4

Fuente: Parsons Brinckerhoff (1987).

^{a/} Calculado sobre la base del costo del transporte terrestre de carga, en dólares, por kilómetro, a fines de la década de 1980. En el caso de Guatemala el litro de diesel costaba la mitad de lo equivalente en los demás países centroamericanos en ese momento. El mayor costo del transporte de El Salvador resulta de tener que enviar sus mercancías a través de Guatemala.

El segundo ingrediente de las reformas institucionales en materia de transporte terrestre consistiría en aumentar el grado de seguridad jurídica asociada a los servicios de transporte. En muchos países se reducen los riesgos del transporte por medio de contratos entre transportistas y sus clientes. En los países centroamericanos se firman contratos entre grandes productores y los transportistas mayores, y entre éstos y las empresas navieras, pero no entre la mayor parte de exportadores de productos no tradicionales y las empresas de transporte. Los exportadores prefieren recurrir a acuerdos de caballeros ^{27/} porque su percepción de acudir a la corte para resolver problemas es que requiere cuantiosos recursos, demanda un tiempo excesivo y tiene resultados impredecibles. Como resultado hay una ausencia de seguridad y aumenta la vulnerabilidad de los productores más pequeños, incluyendo también, en alguna medida, a los transportistas menores. Y al incrementar los costos de transacción se daña el esfuerzo exportador.

Una solución al problema de la inseguridad jurídica sería introducir un contrato simplificado y estandarizado de transporte terrestre de carga a nivel regional, con penas de incumplimiento claras, que estableciera las cantidades, costo y fecha de las cargas. La especificación de los detalles de los contratos disminuiría el grado de arbitrariedad y riesgo existente, que es aún mayor cuando incluye a dos países. El contrato en sí contribuiría a la previsión y a un uso más eficiente de los recursos disponibles; todo ello determinaría una reducción de los costos de transacción dentro y entre países. Podría complementarse con el establecimiento de un mecanismo de resolución de controversias, que cubriera problemas de transporte que involucraran a más de un país, contemplando en particular la posible aplicación de prácticas discriminatorias en contra de empresas no nacionales.

Además, una política regional de competencia podría disuadir a los gobiernos de otorgar ventajas especiales a las empresas de transporte nacionales, puesto que estas políticas serían interpretadas como prácticas de comercio desleal. Asimismo, se evitaría que intereses gremiales "capturaran" sistemas regulatorios nacionales para fortalecer su posición en el mercado o restringir la competencia.

El tercer ingrediente de las reformas institucionales es la armonización de un número mínimo de normas, manteniendo la existencia de mercados competitivos. Ya existe experiencia, que convendría aprovechar, para continuar con esfuerzos en áreas como las del control de pesos y medidas para prevenir el deterioro prematuro de carreteras, normas para el diseño y construcción de carreteras, y señales viales. Dada la ventaja comparativa que los países centroamericanos derivan de su ubicación y conformación geográfica, como vínculo entre América del Norte y América del Sur, y como punto equidistante entre Europa y Asia, sería especialmente oportuno que la armonización de normas se hiciera de acuerdo con estándares internacionales. De esta manera aumentarían las posibilidades de los países centroamericanos para exportar servicios adicionales asociados al transporte.

^{27/} Lo cual funciona adecuadamente entre partes con poder de negociación similar.

3. La ampliación de la integración

Establecer condiciones flexibles de adhesión de nuevos miembros al proceso de integración centroamericano sería congruente con un régimen comercial abierto. Por una parte, facilitaría la concreción de acuerdos comerciales con otros países, evitando el acuerdo bilateral. Ello eliminaría las contradicciones y conflictos asociados a múltiples compromisos de integración. Por otra, contribuiría a darle más dinamismo al proceso de integración centroamericana. En este sentido, conviene recordar que la ampliación continua de la Unión Europea ha sido una de las claves de su éxito. La trayectoria del BCIE también demuestra cómo la adhesión de nuevos miembros puede ser positivo en el ámbito financiero centroamericano.

Un criterio para determinar si conviene que un país se adhiera a un proceso de integración se refiere a que si es un "socio natural" de los otros países con los que se integra. Tradicionalmente se define al socio natural como el que concentra una proporción importante del comercio de un país dado. En la medida en que un país sea un socio comercial importante, los efectos negativos de un acuerdo preferencial —reflejados en la importación de bienes más caros que los que normalmente se obtienen— será menor. Además, la posibilidad de tener acceso preferencial a un mercado que ya es importante ejercerá un mayor impacto positivo sobre las inversiones futuras.

Sin considerar a los Estados Unidos, a los países europeos y a los otros socios centroamericanos, ^{28/} Panamá es el principal socio importador de bienes de Costa Rica, El Salvador y Honduras, el segundo de Guatemala, y el tercero de Nicaragua. Por otra parte, está entre el tercero y séptimo socio en importancia como proveedor de las importaciones de los mismos países, debido principalmente a las importaciones de petróleo procedentes de México y Venezuela. En otras palabras, y si se excluye al petróleo, Panamá es el socio latinoamericano más importante de los países centroamericanos. (Véase el cuadro 12.)

A su vez, los países centroamericanos tomados en su conjunto son la mayor fuente latinoamericana de importaciones de Panamá, así como el principal destino latinoamericano de sus exportaciones. Específicamente, el 66.6% de las exportaciones de Panamá a América Latina en 1993 se destinaron a los otros países centroamericanos y, como se indicó, el valor de las exportaciones panameñas al mismo mercado es similar al de Honduras y Nicaragua.

En el pasado, con un arancel externo común relativamente alto en Centroamérica, existía el peligro de que un acuerdo de libre comercio con Panamá diera lugar a una desviación de su comercio, es decir, a la importación de productos industriales más caros procedentes de Centroamérica a costa de bienes de menor precio suministrados por proveedores extrarregionales. Con la reducción del techo del AEC a un 20%, este peligro se ha reducido considerablemente, y es más probable que el libre comercio con Panamá tenga por efecto la creación de comercio, con importaciones centroamericanas baratas, que obligaría a la industria panameña a tornarse más competitiva. La apertura comercial del sector agrícola de los otros países centroamericanos, en

^{28/} Para los cinco países miembros del Mercado Común el socio comercial más importante es los Estados Unidos, que absorben cerca del 40% de sus exportaciones, seguido de la Unión Europea, con cerca del 25%, y del propio comercio intracentroamericano, con alrededor del 20%.

Cuadro 12

CENTROAMERICA: PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES
LATINOAMERICANOS, 1993

(Exportaciones como porcentaje del total a América Latina,
excluyendo a Centroamérica)

	Principal socio	%	Segundo socio	%
Costa Rica	Panamá	34.05	México	26.84
El Salvador	Panamá	8.72	México	8.48
Guatemala	México	41.23	Panamá	14.88
Honduras	Panamá	48.82	México	14.19
Nicaragua	México	68.76	Venezuela	28.04

Fuente: FMI (varios años), *Direction of Trade Statistics*.

contraste con la mayor protección en Panamá, conduce a conclusiones análogas con relación al comercio de productos agrícolas.

Este panorama se invierte cuando se analiza el caso de los servicios financieros. Mientras que Panamá tiene un sector financiero abierto, orientado al exterior, los otros países se han caracterizado por sus sistemas cerrados, en los que el alto grado de regulación directa de antaño ha comenzado a descender sólo recientemente. Liberalizar el comercio de servicios financieros entre los seis países podría aumentar la competencia entre empresas financieras y reducir el margen (**spread**) entre las tasas de interés activas y pasivas que resultan de prácticas monopolistas o de tecnologías antiguas. La mayor diversificación de instrumentos financieros también contribuiría a disminuir riesgos y a abaratar el costo del crédito.

La profundización de la integración, de manera que incluya tanto al comercio de bienes como al de servicios, así como la convergencia de políticas de Panamá con los demás países en un marco de apertura y desregulación, permiten afirmar que actualmente existen condiciones favorables para impulsar la adhesión de Panamá al proceso de integración centroamericano. Aparte de las ventajas que tendría para Panamá un acceso preferencial a los mercados de los otros países centroamericanos, su adhesión imprimiría dinamismo a las relaciones económicas debido a que la ampliación geográfica se daría simultáneamente con una profundización de la integración, al fortalecerse la necesidad de incorporar al sector servicios, especialmente los financieros.

En relación con el comercio de bienes, la adhesión de Panamá redundaría en un aumento de sus exportaciones y de sus importaciones al resto de los países centroamericanos. Basándose en el modelo de gravedad mencionado previamente, se realizó un ejercicio para simular el posible efecto

del establecimiento de un acuerdo preferencial de Panamá con los otros países centroamericanos equivalente al que éstos se aplican entre sí. La simulación arrojó un mayor aumento de las exportaciones que de las importaciones de Panamá, con lo que su déficit comercial con los otros países se reduciría (véase el recuadro 5). En otras palabras, aparte del efecto positivo que la adhesión podría tener sobre la asignación de recursos y la inversión, también contribuiría a aminorar los desequilibrios que Panamá mantiene actualmente con los otros países del Istmo.

Aparte de Panamá, convendría que se mantuviera abierta la posibilidad de que otros países se adhirieran a los acuerdos centroamericanos de integración. Si se consolidan los procesos de estabilización, apertura y desregulación, aumentará la importancia de la cercanía geográfica, pudiéndose esperar que los flujos comerciales y de inversión entre los países cercanos al Istmo Centroamericano se eleven de manera natural o espontánea. Luego, es muy probable que nuevos países, ya sea del Caribe o del continente americano, puedan convertirse en "socios naturales" de los centroamericanos.

México es el otro país que presenta condiciones para convertirse en un socio natural de los países centroamericanos, tanto por su cercanía geográfica como por el proceso unilateral de liberalización comercial que llevó a cabo durante la década de los ochenta. En este contexto, el acuerdo bilateral entre México y Costa Rica constituye un estímulo para que los demás países centroamericanos establezcan claramente su tipo de relación con México. Ante la necesidad de definir una relación estratégica de los países centroamericanos frente a México, la respuesta actual se inclinaría a que cada país centroamericano, o Nicaragua por un lado y el grupo formado por El Salvador, Honduras y Guatemala, por el otro, convengan nuevos acuerdos con México.

Conviene advertir que una compleja red de acuerdos con distintos grados de profundidad, cobertura geográfica y plazos de liberalización, en lugar de contribuir a la integración de los países centroamericanos entre sí, podría determinar una mayor integración de países individuales con México, sobre todo si se considera que el convenio de Costa Rica con México es más claro y definido que los actuales compromisos centroamericanos de integración.

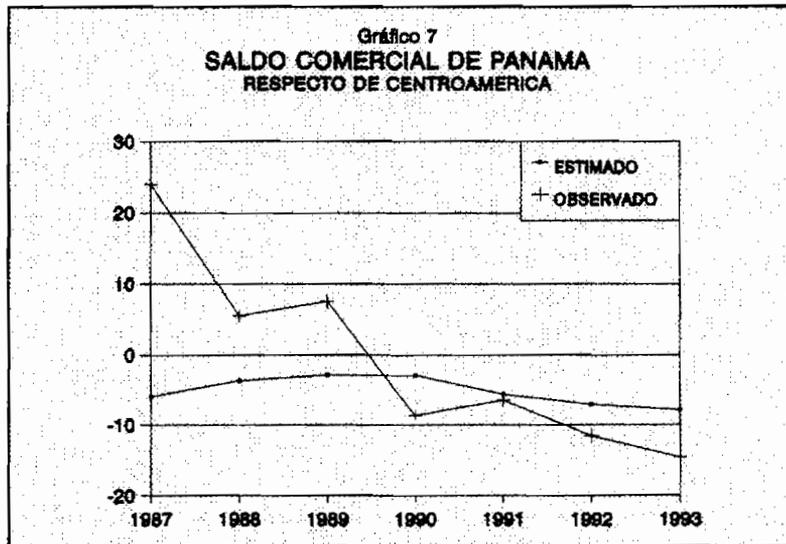
La respuesta más congruente con el regionalismo abierto sería llegar a un acuerdo de toda Centroamérica con México, que reemplace al tratado de Costa Rica con México. En ese sentido, existen dos experiencias, una norteamericana y otra sudamericana. Así, los Estados Unidos llegaron a un acuerdo bilateral con Canadá en 1989 y luego se abrieron pláticas para suscribir otro con México. Sin embargo, Canadá presionó para que se llegara a un nuevo convenio que incluyera a los tres países, en lugar de los dos acuerdos bilaterales. Surgió así el TLCAN, que en buena parte reprodujo el previo acuerdo bilateral entre los Estados Unidos y Canadá. En América del Sur, gracias a la iniciativa de Uruguay y Paraguay, el tratado bilateral entre Argentina y Brasil de 1990 fue convertido en un compromiso más amplio de integración, el MERCOSUR.

Recuadro 5

SIMULACION DE LA ADHESION DE PANAMA A LA INTEGRACION

Por medio de los coeficientes estimados del Modelo de Gravedad para los cinco países centroamericanos, 1/ se realizó una simulación del comercio que habría tenido lugar durante el período 1987-1993, si Panamá hubiese formado parte del Mercado Común Centroamericano.

Los resultados del saldo comercial estimado y observado entre Panamá y Centroamérica se expresan en la tabla y gráfico anexo. En ambos casos se aprecia que, pese a que entre 1987 y 1989 la pertenencia al Mercado Común hubiese representado para Panamá un déficit en lugar del superávit que en realidad se registró, para años posteriores la magnitud de dicho déficit hubiese sido mucho menor y su tendencia más estable que la del déficit observado.

RESULTADOS DE LA SIMULACION 2/

Año	EXPORTACIONES <u>3/</u>		IMPORTACIONES <u>3/</u>		SALDO <u>3/</u>	
	ESTIMADO	REAL	ESTIMADO	REAL	ESTIMADO	REAL
1987	64.10	56.30	69.98	32.30	-5.88	24.00
1988	49.31	27.20	53.06	21.70	-3.65	5.50
1989	48.39	30.20	51.19	22.60	-2.80	7.60
1990	50.29	36.00	53.14	44.60	-2.85	-8.60
1991	55.44	41.10	60.99	47.50	-5.55	-6.40
1992	64.17	45.67	71.16	57.20	-6.99	-11.53
1993	70.00	50.30	77.78	64.90	-7.78	-14.60

NOTAS: 1/ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

2/ Montos en millones de dólares constantes de 1978.

3/ Saldo = Exportaciones - Importaciones.

Con todo, quedan por resolver cuestiones clave. Por una parte, México y Costa Rica deberán aceptar que su acuerdo bilateral sea sustituido por uno más amplio. Por otra, los demás países centroamericanos deberán estar dispuestos a tomar el convenio de Costa Rica y México como referencia fundamental en las negociaciones, tal como hizo México frente al de Canadá y los Estados Unidos. Una variante estribaría en que el tratado de Costa Rica con México estuviera sujeto a una adhesión de los demás países centroamericanos, en el entendido de que el proceso de negociación podría introducirle modificaciones sustanciales. Otra posibilidad, más ambiciosa, sería definir una nueva zona de libre comercio de Mesoamérica, que vendría a sustituir tanto al acuerdo bilateral de Costa Rica con México como al Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

III. EL APOYO A LA INVERSION PRIVADA

1. La necesidad de un sentido de dirección claro y compartido

La experiencia del Mercado Común Centroamericano en los años sesenta ilustra la forma en que un mercado ampliado, con una estrategia de desarrollo bien definida y compartida, puede dar lugar a un aumento considerable de inversiones nacionales y extranjeras dirigidas a atender al mercado integrado. En general, un mercado ampliado, con reglas comunes consolidadas, puede crear expectativas favorables, desencadenando inversiones que en un mercado nacional pequeño requerirían rendimientos superiores a los normales para concretarse, debido a mayores riesgos de cambios de política y a información incompleta. A su vez, las oportunidades que genera el proceso mismo de inversión plantean la posibilidad de que un incremento inicial de la inversión conduzca a aumentos subsiguientes, tanto de inversión nacional como extranjera.

Sin embargo, en la actualidad la ampliación del mercado del Istmo Centroamericano como consecuencia de la liberalización del comercio intrarregional no es suficiente para que aumente la inversión. Para que el potencial del mercado ampliado se aproveche de manera sostenida, deben cumplirse dos condiciones adicionales: primero, reducir la incertidumbre y, segundo, favorecer las inversiones en los países de menor capacidad productiva, especialmente Nicaragua, para evitar que su debilidad los conduzca a que abandonen el esfuerzo conjunto de integración.

En cuanto a lo primero, la reducción de la incertidumbre no deriva únicamente de políticas explícitas sobre la inversión, sino que también incluye el marco general que rige a cada economía y a cada sociedad. ^{29/} En un proceso de integración también existe un marco estratégico, con un alto componente político, que debería contener con claridad los compromisos mínimos que los socios del acuerdo de integración están dispuestos a asumir. Mientras estos compromisos mínimos no estén bien definidos, o motiven diferencias fundamentales entre los socios potenciales, será imposible no vincular la integración con riesgos e incertidumbre, sobre todo para la inversión privada.

Consolidar la estabilización en cada país y adoptar de manera conjunta un régimen comercial abierto, como se ha planteado en páginas anteriores, podría ser parte de los compromisos conjuntos mínimos a adoptar por los países centroamericanos. La visión fundamental del proceso de inserción internacional, y de sus implicaciones en términos de las relaciones económicas de cada país centroamericano con socios extrarregionales importantes, debe ser compartida. En caso contrario, existe el peligro de que la profundización de relaciones económicas con países extrarregionales tenga un efecto centrífugo, que conduce gradualmente a debilitar la integración y, por consiguiente, a generar expectativas inciertas e incompatibles en un proceso dinámico de inversión.

^{29/} Los costos de ajuste ante la liberalización comercial, especialmente en el sector agrícola, también pueden generar incertidumbre. Por ello, conviene acompañar la liberalización gradual de rubros sensibles con acciones complementarias. (Véanse las secciones I.1.a) y III.6.)

Por ejemplo, la experiencia de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELA, o EFTA por sus siglas en inglés) ilustra cómo una iniciativa minimalista de integración, en que los países se beneficiaban del libre comercio sin sacrificar su soberanía, es trascendida y eventualmente neutralizada por un proceso más amplio, dinámico y ambicioso, como el de la Unión Europea (véase el recuadro 6).

Recuadro 6

LA ASOCIACION EUROPEA DE LIBRE COMERCIO FRENTE A LA UNION EUROPEA

En el proceso de interacción entre la European Free Trade Association (EFTA) y la Unión Europea pueden distinguirse tres etapas.

La primera inició con la adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda a la Unión después de que se firmara el Tratado de Roma, renunciando a ser miembros de la EFTA. En este caso se trató de adhesiones individuales sin un acuerdo previo entre la Unión y la EFTA.

Durante la segunda etapa hubo un acercamiento entre ambos procesos de integración. Los acuerdos que ya existían entre los nuevos miembros de la Unión y los restantes miembros de la EFTA facilitó el establecimiento de acuerdos comerciales de cada uno de éstos con la Unión, hasta que se llegó a constituir, en 1977, lo que estrictamente ya era un área de libre comercio en Europa Occidental. Posteriormente, en 1992, la relación entre ambos grupos de países se amplió con el acuerdo que establece el Area Económica Europea (EEA) que, además de consolidar la zona de libre comercio de bienes, flexibilizó el movimiento de capital y mano de obra y facilitó el comercio de servicios.

Inicialmente, la constitución de la EEA fue interpretada como un esfuerzo por retrasar el acceso de los países de la EFTA a la Unión Europea. Se trataba de una adhesión incompleta a un acuerdo de integración, forma en la que se podría considerar un eventual otorgamiento de paridad parcial por los Estados Unidos a los beneficiarios de la ICC. Sin embargo, la experiencia de los países miembros de la EFTA ilustra la posibilidad de que, aun cuando los acuerdos parciales (de "cuasi-membresía") puedan ser utilizados para postergar una adhesión completa, no se trata de un proceso inevitable.

Para los miembros de la EFTA, la EEA aún no contemplaba un arancel externo común, incluía controles en las fronteras con el fin de garantizar el origen de las mercancías, y podía ser denunciado y terminado por una de las partes con sólo un año de anticipación. A su vez, la Unión Europea continuó profundizando su proceso de integración con la constitución del mercado único, demostrando que una zona de libre comercio no era suficiente para tener un acceso garantizado al mercado europeo en su conjunto. Además, el fin de la guerra fría le restó credibilidad a la política de neutralidad, que previamente había sido una de las razones principales para que varios de los miembros de la EFTA no se adhieran a la Unión. El conjunto de estos factores, así como el proceso político interno de cada país, condujo entonces a que el acuerdo sobre el Area Económica Europea fuera concebido como una etapa previa que debiera desembocar en una adhesión individual, de cada país, a la Unión. Este fue el proceso que impulsaron Austria, Finlandia y Suecia, que puede interpretarse como la tercera etapa de la relación entre la EFTA y la Unión Europea.

A fin de neutralizar la desviación de exportaciones e inversiones, los países del esquema débil estarán dispuestos a buscar la adhesión al acuerdo más dinámico. Algo similar puede ocurrir con los países centroamericanos frente a procesos de integración como el TLCAN o frente a otras iniciativas latinoamericanas que se negocian bilateralmente y no de manera conjunta. La única manera de evitar este efecto centrífugo es que los países del esquema más débil de integración tengan una visión compartida de la ampliación y profundización de su propio proceso de integración, y que asuman una posición conjunta de negociación frente a terceros. Esta visión compartida estaría creando, entonces, las bases para que la integración contribuya de manera decisiva a reducir la incertidumbre y a aumentar la inversión privada en la región.

2. El estado de derecho y el marco jurídico de la integración

Una vez definidos los compromisos mínimos de integración, serán necesarios dos ingredientes fundamentales para darle seguridad al inversionista: primero, fortalecer el estado de derecho en cada país y, segundo, contar con convenios de integración que efectivamente se respeten. En ausencia de un estado de derecho existirán significativos costos de transacción asociados a la falta de respeto a los contratos y a la ley, a reglamentos y trámites burocráticos arbitrarios, y a normas que mantienen desigualdades y dificultan la cooperación entre empresarios, trabajadores y consumidores, incluyendo obstáculos raciales y de género.

El respeto de los derechos de propiedad resulta de especial importancia para los pequeños productores rurales, que en ausencia de una aplicación efectiva de la ley se exponen a una expropiación arbitraria de sus tierras. En estas condiciones se frustrará la posibilidad de que sectores desfavorecidos mitiguen la pobreza por medio de una acumulación gradual de capital, ya que la inseguridad aumentará los costos de transacción, conducirá a desviar recursos hacia actividades no productivas y favorecerá el consumo en vez de la inversión.

Suponiendo un progresivo fortalecimiento del estado de derecho en cada país centroamericano, los acuerdos de integración deben ser fuente, a su vez, de seguridad jurídica y por consiguiente de menor riesgo económico. Lamentablemente, acuerdos múltiples de integración que se contraponen, convenios que no se ratifican y declaraciones que no se concretan, producen el efecto contrario en el Istmo Centroamericano. En otras palabras, establecer un marco normativo de la integración que sea claro, bien acotado, aceptado consensualmente y aplicado efectivamente, es uno de los ingredientes básicos de una política dirigida a promover las inversiones en el Istmo Centroamericano, al establecer un marco más predecible que el que existiría en ausencia de acuerdos de integración.

Aparte de la seguridad que proviene de un acuerdo jurídico claro sobre la integración, hay otras acciones que en el campo jurídico contribuirían a una mayor certidumbre y, por consiguiente, a acrecentar inversiones. Por una parte, el establecimiento de la Corte Centroamericana de Justicia constituye una fuente de seguridad jurídica que podrá fortalecerse a medida que vaya sentando precedentes con respecto a la interpretación de los acuerdos de integración (véase el recuadro 7).

Recuadro 7

LA CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA

La propuesta actual de constituir una Corte Centroamericana de Justicia tiene varios antecedentes, el más importante, la Corte Centroamericana de Justicia, o de Cártago, creada mediante el Protocolo suscrito en Washington D.C. en 1907, que sentó precedentes universales sobre el establecimiento de un tribunal de justicia de carácter internacional vinculatorio. Más recientemente (1989), la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica (Comisión Sanford) recomendó que se creara una Corte que implantara procedimientos rápidos para resolver conflictos entre países e instituciones y encontrara soluciones justas en los casos en que no fuera posible alcanzarla empleando otros mecanismos. Asimismo, las Cortes Supremas de Justicia de los países centroamericanos iniciaron en 1989 una etapa de reuniones y trabajos que culminaron con un proyecto de Convenio de creación de la corte y de su estatuto, que fue firmado por los seis presidentes centroamericanos el 10 de diciembre de 1992.

La Corte Centroamericana de Justicia se concibe como un Tribunal Regional. Además de los conflictos entre los Estados, puede conocer de los litigios entre las personas naturales o jurídicas en el área y los gobiernos u organismos de integración. La Corte tendrá su sede en Managua y estará integrada por uno o más magistrados titulares de cada uno de los Estados y contará con una secretaria. Entre sus objetivos específicos (o área de competencia) están los siguientes:

- "a) Conocer, a solicitud de cualquiera de los Estados miembros, de las controversias que se susciten entre ellos. Se exceptúan las controversias fronterizas, territoriales y marítimas, para cuyo conocimiento se requiere la solicitud de todas las partes concernidas...
- b) Conocer de las acciones de nulidad y de incumplimiento de los acuerdos de los organismos del sistema de la Integración Centroamericana...
- f) Conocer y resolver, a solicitud del agraviado, conflictos que puedan surgir entre los Poderes u Organos fundamentales de los Estados, y cuando de hecho no se respeten los fallos judiciales;
- g) Conocer de los asuntos que someta directa e individualmente cualquier afectado por los acuerdos del Organo u Organismo del Sistema de la Integración Centroamericana..."

Por otra parte, el artículo 25 del convenio señala que la competencia de la Corte no se extiende a la materia de derechos humanos, la cual corresponde exclusivamente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por otra parte, una política regional de competencia coadyuvaría al fortalecimiento gradual de una cultura empresarial que privilegie una conducta competitiva y eficiente en lugar de la búsqueda de rentas monopolistas. Ello se lograría mediante una legislación, a nivel centroamericano, que disuadiera a empresas de restringir el comercio, disminuir la competencia y abusar de sus posiciones dominantes en el mercado. La ausencia de estas prácticas promovería la iniciativa de las

empresas pequeñas y medianas en la región, despojadas del temor a la competencia desleal. También convendría incluir, como parte de esta legislación, la regulación de las prácticas gubernamentales que por medio de asistencia especial a determinadas empresas o sectores reducen la competencia en la región. La experiencia de otros países aconseja que la legislación podría aplicarse por conducto de una agencia administrativa con autoridad para efectuar investigaciones, interpretar la ley y establecer penas por violaciones. Las decisiones de la agencia podrían apelarse ante la Corte Centroamericana de Justicia.

Dos advertencias en torno a estos temas. En primer lugar, tanto la Corte Centroamericana de Justicia como la política de competencia entrañan compromisos institucionales de envergadura, que requieren una asignación considerable de recursos humanos y económicos para que sean puestos en práctica. Ambos se justifican en la medida en que se profundice la integración y aumente significativamente la interdependencia económica de los países centroamericanos. En caso contrario, una evaluación de costo-beneficio conduciría a resultados negativos. En segundo lugar, ambos requieren de un marcado fortalecimiento del estado de derecho en la región, de manera que las resoluciones correspondientes sean efectivamente respetadas.

3. La protección de inversiones recíprocas

El efecto positivo de contar con un marco jurídico regional claro y bien acotado puede reforzarse con cláusulas o acuerdos explícitos sobre la protección de inversiones centroamericanas en la región. Como parte de ello, los mecanismos de resolución de controversias deberían incluir tanto los temas de comercio como los de inversión recíproca. Pero un mundo de creciente interdependencia como resultado de flujos recíprocos de inversión, y no sólo de comercio, plantea la posibilidad de impulsar la integración centroamericana mediante acuerdos más amplios sobre inversión.

Tomando en cuenta antecedentes como los acuerdos bilaterales de protección firmados entre países desarrollados y países en desarrollo, o las cláusulas sobre inversión en el TLCAN, sería ventajoso acordar una protección recíproca de inversiones entre los países centroamericanos, como parte de una política regional de inversiones. Los compromisos básicos de un convenio en este sentido serían los siguientes:

- a) Extender a la inversión de origen centroamericano un trato no discriminatorio (trato nacional);
- b) Extender a los inversionistas de la región los beneficios que se otorguen a otros países (trato de Nación Más Favorecida);
- c) Acordar indemnizar expropiaciones según el valor de mercado de la inversión, e
- d) Identificar aquellos sectores a los cuales no se aplicaría alguno de los compromisos anteriores.

El acuerdo podría extenderse a la inversión extranjera de origen extrarregional siempre que tuviera una proporción significativa de actividades empresariales en uno de los países de la región,

tal como se establece en el TLCAN. ^{30/} Por otra parte, la extensión del tratamiento de Nación Más Favorecida resulta importante en relación con aquellos sectores a los cuales no abarca el tratamiento nacional. Así se garantiza que las preferencias de inversión otorgadas a otros países se amplíen a los centroamericanos. ^{31/}

La identificación explícita de sectores no incluidos, como ocurre con la salud y la seguridad social en los países miembros del TLCAN, ^{32/} tiene la ventaja de dar transparencia a los acuerdos. Además, cabe considerar que incluso si no se excluyera totalmente un sector, se le podrían aplicar algunas excepciones al tratamiento nacional, como las que se refieren al tamaño o a la naturaleza (por ejemplo, cooperativas) de las empresas nacionales adquiribles por otras empresas.

Lo anterior se podría complementar con un acuerdo subregional para evitar la doble tributación y la evasión fiscal, sobre lo cual también existe amplia experiencia internacional. Un acuerdo de este tipo podría ser uno de los puntos de partida de una eventual coordinación en materia de política fiscal.

4. Apoyo a las inversiones centroamericanas en los países de menor desarrollo relativo

Los costos de ajustes pueden ser mayores para los países con mercados menos desarrollados o de menor capacidad empresarial y productiva para responder a cambios del marco comercial e institucional resultantes de acuerdos de integración económica. Por ejemplo, si la protección inicial es mayor en un país que en otro, si sus mercados de bienes y factores son más segmentados, o si ha sufrido **shocks** y conflictos que han debilitado su capacidad productiva y su cohesión social, lo más probable es que sus costos de ajuste ante reformas comerciales e institucionales sean mayores.

En estas condiciones los socios de un acuerdo de integración deben tomar en cuenta un principio general básico: si un país más fuerte puede obtener beneficios integrándose con uno más débil, pero el débil tiene dificultades transitorias para mantenerse dentro del acuerdo debido a que enfrenta mayores costos de ajuste a corto plazo, conviene al fuerte compensar al débil. Esta compensación puede consistir en períodos más largos —aunque claramente acotados— de transición para la economía más débil, así como en incentivos fiscales o crediticios para promover inversiones intrarregionales en dicho país, de manera que se fortalezca su capacidad de exportar. Ambos temas están vinculados: mayores inversiones permitirán períodos más cortos de transición.

^{30/} En el Artículo 1113, segundo párrafo, el TLC expresa lo siguiente: "una Parte podrá denegar los beneficios de este capítulo a un inversionista de otra Parte que sea una empresa de dicha Parte y a las inversiones de tal inversionista, si inversionistas de un país que no sea Parte son propietarios o controlan la empresa y ésta no tiene actividades comerciales sustanciales en el territorio de la Parte conforme a cuya ley está constituida u organizada" (subrayado no contenido en el original).

^{31/} Ello viene siendo equivalente a la cláusula centroamericana de excepción, pero aplicada a la inversión.

^{32/} Otros sectores excluidos son las industrias culturales (radio, televisión, imprentas) en el Canadá, energía en México, y transporte marítimo en los Estados Unidos.

Así, un ingrediente fundamental de la política regional de inversiones radica en robustecer la capacidad productiva y de exportación de los países de menor desarrollo relativo, particularmente de Honduras y Nicaragua. Un mecanismo para hacerlo, que podría ser parte de los acuerdos sobre doble tributación y evasión fiscal, sería exonerar de impuestos a las inversiones centroamericanas realizadas en Honduras y Nicaragua. Otro mecanismo sería constituir un fondo en el BCIE, con recursos con cierto grado de concesionalidad, para financiar proyectos ejecutados por empresas de los demás países centroamericanos en Nicaragua ^{33/} y Honduras.

5. Transferencia de tecnología e inversión extranjera

Los costos de obtener tecnología adecuada pueden ser muy altos para empresas pequeñas y medianas, e incluso grandes que no han estado expuestas a la economía internacional. Reducir estos costos exige arreglos institucionales, como parques tecnológicos, redes de información, acuerdos para facilitar la movilidad de mano de obra calificada, ^{34/} y mecanismos de financiamiento que permitan vincular a los empresarios de los países que se integran entre sí sobre todo con proveedores extrarregionales. Si las empresas y los gobiernos unen sus recursos para tener acceso a esta tecnología o para establecer contactos con clientes externos, se podrían reducir estos costos. Esta acción sería congruente con la nueva división del trabajo que se manifiesta en una creciente importancia de la desverticalización de las empresas más grandes, de su descentralización geográfica, y de la subcontratación de actividades productivas, todo ello asociado a cada vez mayores necesidades de información, innovación y difusión de tecnología.

En Costa Rica la experiencia realizada consistió, precisamente, en vincular a empresas nacionales con empresas extranjeras. Como resultado de un esfuerzo conjunto de la cooperación internacional y de aportes públicos y privados nacionales, se formó un Centro de Gestión Tecnológica (CEGESTI) para cumplir con estos objetivos. Este centro ha promovido la generación de núcleos de gestión tecnológica a nivel de empresas, como medio para impulsar la incorporación de progreso técnico y para superar los problemas derivados de una especificación incompleta de la demanda de tecnologías, posiblemente el obstáculo más importante que enfrenta la incorporación de nuevas tecnologías. Estos núcleos, que involucran un coordinador y un experto en informática industrial en cada empresa, no sólo han servido para promover cambios organizativos internos sino que también han facilitado el contacto con fuentes externas de tecnología, lo cual probablemente explica la reacción temprana de empresas costarricenses en llegar a acuerdos con otras latinoamericanas en el contexto del Programa Bolívar, que promueve este tipo de relación a nivel latinoamericano. Es evidente que el ejemplo del CEGESTI podría regionalizarse mediante un proyecto de cooperación técnica, que además de disponer de recursos centroamericanos, pudiera ser financiado de manera complementaria con recursos extrarregionales, provenientes de países en donde

^{33/} En la práctica, compromisos políticos a nivel centroamericano, así como la deuda que Nicaragua actualmente tiene con el BCIE, han conducido a que se brinde particular atención a los préstamos productivos otorgados a este país. Ello fortalece la capacidad de producir y exportar de Nicaragua y facilita pagar el servicio de su deuda con el BCIE.

^{34/} Las economías (externas) de escala que resulten de aprovechar un acervo más grande de recursos humanos calificados puede ser considerable, como lo demuestra el desarrollo de la electrónica en el Sudeste Asiático o de programas de computación en la India. La movilidad intrarregional de mano de obra, al contribuir a este resultado, también puede reducir la fuga de cerebros.

hubiera empresas interesadas en desarrollar acuerdos o alianzas estratégicas con empresas centroamericanas.

Un segundo instrumento para facilitar la transferencia de tecnología sería promover la inversión extranjera directa mediante acuerdos de inversión recíproca con países que son fuente de inversiones importantes. Tanto el acuerdo de protección recíproca de inversiones centroamericanas, como un acuerdo centroamericano para evitar la doble tributación, fungirían como antecedentes para facilitar acuerdos conjuntos de Centroamérica con países extrarregionales en materia de inversión extranjera y doble tributación.

Por otra parte, ni siquiera las empresas transnacionales más grandes evalúan el conjunto de oportunidades de inversión existentes a nivel mundial, sino que tienden a seguir el comportamiento de otras firmas con las que compiten. Ello explica la existencia de los programas de promoción de inversiones extranjeras de diversos países desarrollados, incluyendo a la Comunidad Europea, que brinda apoyo para identificar sectores, países y empresas que puedan dar lugar a proyectos y financiamiento para inversión. La conveniencia de focalizar los esfuerzos de promoción, la existencia de economías de escala en estas actividades y la experiencia exitosa de algunos países como Costa Rica y la República Dominicana, en atraer inversiones a las industrias textil y electrónica, justifican impulsar programas centroamericanos sectoriales de promoción, vinculándolos y coordinándolos con los de los organismos internacionales y de los países que pueden ser fuente de inversión.

Finalmente, la fundación de un mercado subregional de servicios de consultoría aumentaría el grado de especialización y de variedad de servicios de transferencia tecnológica disponibles en la región. Convendría tomar en cuenta no sólo los servicios de consultoría más tradicionales, como la ingeniería industrial, sino también áreas nuevas como la incorporación de criterios ambientales en proyectos. Como se indicó, un registro común y la extensión del tratamiento nacional a las empresas consultoras correspondientes sería el inicio de una acción en este sentido. Sin embargo, las dificultades que implica avanzar en el reconocimiento recíproco de títulos, y la estructura gremial de los servicios profesionales en el Istmo, permite prever que solamente será posible una apertura gradual de la liberalización de este tipo de servicios.

6. Inversión pública y desarrollo social

Existen dos tipos de relaciones de complementación pertinentes para impulsar un aumento de la inversión privada. La primera se refiere a la que existe entre la inversión pública y la privada, y la segunda a la que se da entre la inversión física y el aumento del capital humano. Por una parte, la inversión pública puede suministrar servicios e infraestructura que aumentan la productividad de la inversión privada, especialmente si la infraestructura es inadecuada, y siempre que los proyectos de inversión pública sean eficientes. ^{35/} En estas condiciones, la inversión privada puede expandirse. Por otra parte, la inversión en capital físico puede dar lugar a rendimientos decrecientes

^{35/} En principio la obtención de recursos para financiar la inversión pública puede tener un efecto negativo sobre la inversión privada, especialmente si implica un déficit fiscal que aumenta la inestabilidad macroeconómica.

si no está acompañada por inversión en capital humano. El efecto negativo de la crisis y de los conflictos en Centroamérica sobre el acervo de capital humano, ya sea por el deterioro de la educación o por la emigración de personas calificadas, pone de relieve que la eficiencia de las inversiones privadas puede ser muy baja en ausencia de un esfuerzo mayúsculo por aumentar el nivel de educación. ^{36/} Además, si las desigualdades sociales persisten en las magnitudes actuales, los países de la región podrían verse envueltos en conflictos políticos y sociales recurrentes.

La integración económica puede hacer una contribución positiva a ambos tipos de complementación. Economías de escala y de especialización, la experiencia del BCIE, y las ventajas que existen en formular, a nivel regional, proyectos que vinculan a una serie de países pequeños, facilitan la ejecución de proyectos eficientes de inversión en infraestructura. A su vez, las carencias en materia de infraestructura y la necesidad de estimular el aumento del flujo intrarregional y extrarregional de bienes y servicios permiten identificar con relativa facilidad aquellos proyectos prioritarios de transporte, energía y telecomunicaciones, en que los beneficios son claramente superiores a los costos.

La participación del sector privado centroamericano y extranjero en el financiamiento de estas obras es indispensable. Significaría la concesión de ciertos servicios a nivel regional. Por consiguiente es necesario dedicar esfuerzos para preparar un marco regulatorio aplicable a nivel centroamericano, con objeto de establecer tarifas y garantizar la calidad del servicio. También se trata de un área que debiera estar sujeta a la aplicación de una política regional de competencia.

La integración puede contribuir al desarrollo social a través de dos tipos de orientaciones: una sobre financiamiento y otra sobre normas. El TLC contempla la segunda por medio del acuerdo paralelo referido a normas laborales. Básicamente, busca reforzar la aplicación de la ley laboral en cada país miembro por conducto de mecanismos trilaterales de supervisión y resolución de conflictos. La experiencia de la Unión Europea, en cambio, incluye la armonización de una serie de normas y el fortalecimiento de diversos derechos laborales, pero también comprende un ingrediente financiero importante reflejado en las operaciones del Fondo Social Europeo y del Fondo de Desarrollo Regional Europeo (véase el recuadro 8).

Tanto el avance en términos de la armonización de normas y el respeto de derechos laborales, como la ampliación de fondos conjuntos de desarrollo social, presentan problemas que la integración centroamericana no puede rehuir. La armonización de normas puede ser fuente de polémicas agrias, como lo demuestra el caso del Reino Unido frente al resto de la Unión Europea. Por otra parte, el gasto todavía limitado del Fondo de Desarrollo Social del BCIE, creado en 1975, refleja la dificultad de obtener aportes para financiar el desarrollo social regional.

^{36/} También apunta al peligro de que se esté en presencia de una situación de equilibrio estable de bajo crecimiento. Con un nivel muy bajo de capital humano, adquirir nuevos conocimientos tendrá un costo muy alto, puesto que condiciones desfavorables en las familias y en las empresas significará que se requiere más tiempo y más recursos para lograr niveles adecuados de formación. Con costos altos los rendimientos de invertir en educación o capacitación pueden ser muy bajos, con lo cual se favorecerá el consumo en vez de la inversión en capital humano.

Recuadro 8

ALGUNOS ELEMENTOS DE LA POLITICA SOCIAL EN LA UNION EUROPEA

La política social en la Unión Europea ha cobrado creciente importancia pero también se ha vuelto un tema polémico. Entre 1958 y 1974 comprendió cuatro elementos. El primero incluye el consenso de los miembros en cuanto a contribuir a aumentar el nivel de vida de la población (artículo 2 del Tratado de Roma), propuesta de carácter declarativo que reflejaba la intención de eventuales acciones de armonización por parte de la Comunidad. El segundo se refiere a las acciones resultantes de facilitar la movilidad de mano de obra, lo cual se concretó en medidas que comprendieron el reconocimiento de calificaciones profesionales, la transferencia de ciertos derechos de seguridad social de un país a otro, y la posibilidad más general de que los migrantes se beneficiaran de derechos existentes en su país de destino. El tercer elemento tiene que ver con el mejoramiento y armonización de estándares sociales (artículos 117-122 del Tratado de Roma). Aunque no se logró armonizar las contribuciones a la seguridad social, como fuera propuesto originalmente, se acordó que todos los países introdujeran legislación de igualdad de pago por igualdad de tiempo trabajado, beneficiando así a las mujeres.

El cuarto elemento comprendió el Fondo Social Europeo, establecido de acuerdo con el artículo 3 del Tratado de Roma. Inicialmente se concentró en otorgar donaciones a los países para financiar la mitad de los costos de recapacitar y reubicar a trabajadores desempleados; en años subsiguientes se amplió su mandato para abarcar el objetivo de crear empleos para los desempleados menores de 25 años, y posteriormente se acordó dar prioridad a su capacitación y empleo.

A partir de 1974 se asignó especial importancia al empleo y a la mejora y armonización de condiciones sociales. Aparte de la reorientación del FSE, que ya se señaló, los Ministros de Educación llegaron a diversos acuerdos sobre la educación para el trabajo y la igualdad de géneros en educación, y en 1977 se creó en Berlín el Centro para el Desarrollo de Capacitación Vocacional. Por otra parte, los Ministros de Salud materializaron acuerdos ("directivas" que tendrían que reflejarse en modificaciones de las leyes nacionales) sobre las condiciones de salud y seguridad en el trabajo. La Comisión también presionó por el respeto efectivo de los derechos de la mujer, y mediante directivas adicionales se amplió la cobertura de los intereses de los trabajadores, especialmente por lo que se refiere a despidos. Asimismo, en 1976 se creó en Dublín la Fundación para la mejora de las condiciones de vida y trabajo.

Después de 1985 se reforzó el interés por la política social europea. Así, como resultado del Acta Única Europea se reorientó el presupuesto comunitario hacia el FSE y hacia el Fondo de Desarrollo Regional Europeo (FDRE), exigiéndoles concentrar su asistencia en los países más pobres. Además, se procedió a modificar el Tratado de Roma para destacar la armonización "hacia arriba" de las condiciones laborales. Y en 1988 los miembros de la Unión Europea —salvo el Reino Unido— adoptaron la Carta Social, que ratifica la importancia de una serie de derechos: de movimiento, de empleo con remuneración justa, de protección social, de asociación y negociación colectiva, de capacitación, de tratamiento igualitario de hombres y mujeres, de información y consulta, de salud y seguridad, de niños y adolescentes, de personas ancianas y de discapacitados. Ello ha conducido a programas de acción impulsados por la Comisión, que se han concretado en directivas adicionales, algunas menos polémicas como las referidas a salud y seguridad, y otras que han encontrado oposición en el Reino Unido en particular, como las que se aplican a horas de trabajo y vacaciones.

Establecido lo anterior, cabría avanzar en la definición de aquellas normas, especialmente laborales, en que la acción conjunta pudiera servir para robustecer su grado de aplicación en los países del Istmo. Ello sería congruente con una nueva etapa de paz y democracia en la región, en que se esperarían adelantos importantes en materia de derechos humanos. A su vez, podría complementarse lo anterior con un compromiso de aumentar la asignación de recursos para el Fondo de Desarrollo Social. Sin embargo, las limitaciones para obtener financiamiento a fin de cubrir tanto inversiones en capital físico como en capital humano refuerzan la necesidad de cuidadosas evaluaciones de costo-beneficio de los proyectos correspondientes.

Anexo**ESTIMACION DEL MODELO DE GRAVEDAD**

Para la estimación del Modelo de Gravedad, las variables se definieron como sigue:

1. La variable XXI refleja los flujos de comercio intrarregionales centroamericanos, así como las exportaciones de Panamá, México, Estados Unidos, Alemania y Japón hacia Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua entre 1978 y 1993, y corresponden al valor de las importaciones c.i.f. reportadas por estos últimos países, en dólares constantes de 1978.

Los datos en dólares corrientes fueron obtenidos en su mayoría del *Direction of Trade Statistics* del FMI, aunque en algunos casos se recurrió a la información proporcionada por el *Boletín Estadístico del Consejo Monetario Centroamericano*. Estos valores fueron deflactados por el Índice de Precios al Mayoreo de Estados Unidos, construido con base 1978 a partir del índice base 1985 reportado por el FMI en el *International Financial Statistics*.

2. Los datos correspondientes al Producto Interno Bruto de Panamá, México, Estados Unidos, Alemania y Japón, fueron tomados de las *World Tables* del BIRF. El PIB de los países no centroamericanos también fue deflactado con el Índice de Precios al Mayoreo de Estados Unidos base 1978.

El Producto Interno Bruto correspondiente a 1978 para los cinco centroamericanos también se obtuvo del BIRF, y para los años subsecuentes fue incrementado a partir de las tasas de crecimiento del PIB real proporcionadas por la CEPAL.

3. La población para todos los países de 1978 a 1993 fue tomada de las *World Tables* del BIRF.

4. El tipo de cambio bilateral real se construyó a partir de los Índices de Precios al Consumidor de los países de Centroamérica, los Índices de Precios al Mayoreo de los otros cinco socios comerciales (todos con base 1978), y los tipos de cambio respecto al dólar proporcionados por el *International Financial Statistics* del FMI.

5. La distancia fue calculada como una línea recta entre las capitales de los países.

6. La variable dummy correspondiente a la existencia de un acuerdo comercial se consideró activa únicamente entre los cinco centroamericanos, exceptuando a El Salvador y Honduras entre 1978 y 1980, años en que el comercio estuvo suspendido entre ambos países. En estos casos, el valor igual a cero del flujo del comercio fue sustituido por un número muy pequeño, con el fin de poder aplicar a toda la serie la función de logaritmo natural.

El total de datos fue dividido en dos bloques distintos, que se estimaron por separado: el primero para los años comprendidos entre 1978 y 1986, (al que le correspondieron 405 observaciones), y el segundo para el período 1987-1993, con 315 observaciones.

Una vez obtenidos los resultados de las regresiones, se realizó una **Prueba de Hipótesis** adicional para verificar que los estimadores correspondientes a cada bloque eran estadísticamente distintos entre sí. Las estadísticas-T correspondientes a esta prueba, son las siguientes:

VARIABLE	ESTADISTICA DE PRUEBA T
PIBX	-7.13
POBX	5.89
PIBI	-3.21
POBI	1.31
TCR	2.30
DISTXI	-4.83
ACUERDO	-16.03
FRONTERA	5.95

Comparando estos resultados con el valor crítico $T^* = 1.95996$, que corresponde a un nivel de confianza de 5%, se rechaza la hipótesis nula de que los estimadores de los dos períodos sean iguales entre sí, exceptuando los correspondientes a la población del país importador (POBI).

BIBLIOGRAFIA

- Baldwin, R.E. (1994), *Towards an integrated Europe*. Centre for Economic Policy Research. Londres, febrero.
- BCIE/BID/PNUD/SIECA/Gobiernos de Centroamérica (1976), *Estudio Centroamericano de Transporte 1974-1976*. Volumen I, Síntesis.
- Bergstrand, J.H. (1985), "The Gravity Equation in international trade: some microeconomic foundations and empirical evidence". *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 67, no. 3, agosto.
- BID (1993), *Los nuevos desafíos para el desarrollo de Centroamérica*. (Presentación del sector privado a través de FEDEPRICAP). (I/GCR-CA 00-03). Grupo Consultivo Regional de Centroamérica (GCR-CA), marzo.
- Boner, R.A. y R. Krueger (1991), *The basics of antitrust policy: a review of ten nations and the EEC*. Industry and Energy Department Working Paper. Industry Series Paper No. 43. The World Bank Industry and Energy Department, PRE, febrero.
- Brada, J.C. y J.A. Méndez (1985), "Economic Integration among developed, developing and centrally planned economies: a comparative analysis". *The Review of Economics and Statistics*. Vol. 67, no. 4, noviembre.
- Bulmer-Thomas, V. (1994), "Regional integration in Central America. Strategy and policy recommendation for Central American Integration". 48o. Congreso Internacional de Americanistas (ICA). Estocolmo/Uppsala, julio.
- "Regional Integration and Trade in Manufactured Goods", Instituto de Estudios Ibéricos. Graduate School of International Studies, University of Miami. C.A. Integration A6.
- Cáceres, L.R. (1994), "Consideraciones sobre los costos y beneficios de la integración económica centroamericana". Washington, D.C., marzo, mimeo.
- Castillo, C.M. (1986), "La integración centroamericana en una economía abierta". AISA Asesoría Económica Internacional, S.A., abril, mimeo.
- CEPAL, (1986). Subsede de la CEPAL en México. "Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo". *Revista de la CEPAL*, No. 28. Santiago de Chile, abril.
- (1992) "Centroamérica: evolución económica durante 1992". Evaluación preliminar. (LC/MEX/R.382). Distr. limitada. México, D.F., diciembre.

- (1993), "Opciones para una estrategia de negociaciones comerciales externas de Centroamérica". (LC/MEX/R.400). Distr. restringida, México, D.F., abril.
- (1993), *Centroamérica: el camino de los noventa*. (LC/MEX/L.223), México, D.F., mayo. Publicación de las Naciones Unidas. Distribución limitada.
- (1993), "La integración centroamericana frente a múltiples compromisos de negociación comercial. (LC/MEX/L.233) Distr. limitada. México, D.F., septiembre.
- (1993), "América Latina: exportaciones e importaciones de bienes por sectores de actividad económica y principales países de destino y origen". (LC/G.1811). División de Estadística y Proyecciones Económicas. Publicación de las Naciones Unidas. Distr. General, diciembre.
- (1994) "Costa Rica: evolución económica durante 1993". (LC/MEX/R.474). Distr. restringida. México, D.F., junio.
- (1994) "El Salvador: evolución económica durante 1993". (LC/MEX/R.472). Distr. restringida. México, D.F., junio.
- (1994) "Guatemala: evolución económica durante 1993". (LC/MEX/R.475). Distr. restringida. México, D.F., junio.
- (1994) "Honduras: evolución económica durante 1993". (LC/MEX/R.473). Distr. restringida. México, D.F., junio.
- (1994) "Nicaragua: evolución económica durante 1993". (LC/MEX/R.476). Distr. restringida. México, D.F., junio.
- (1994) "Panamá: evolución económica durante 1993". (LC/MEX/R.480). Distr. restringida. México, D.F., junio.
- (1994) "Centroamérica: evolución de la integración económica durante 1993". (LC/MEX/L.257). Distr. limitada. México, D.F., agosto.
- (1994) "Centroamérica: evolución económica durante 1993". (LC/MEX/R.482). Distr. limitada. México, D.F., julio.
- "Estudio Económico de América Latina, 1980 a 1992". Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- "Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe". Publicación de las Naciones Unidas. Varios años.
- (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. (LC/G.1801 (SES.25/4)) Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Cline, W.R. y E. Delgado (editores), (1978), *Economic Integration in Central America*. The Brookings Institution. Washington, D.C.

Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica (1989), "Informe sobre Centroamérica". Duke University Press. Durham, junio.

Consejo Monetario Centroamericano, (Secretaría Ejecutiva), "Informe sobre la situación económica de los países centroamericanos", 1978 a 1993. San José, Costa Rica.

----- Boletín Estadístico, varios años. San José, Costa Rica.

De Franco, M.A., (1993), "Evaluación y recomendaciones sobre la nueva integración centroamericana: un enfoque de equilibrio general". Instituto Centroamericano de Administración de Empresas. Managua, diciembre.

FEDEPRICAP-BID\PRADIC (1994), "Resumen ejecutivo de la propuesta de estrategia general, programas y proyectos para el desarrollo de la competitividad en el istmo centroamericano". Documento de Trabajo. San José, Costa Rica, febrero. Versión preliminar.

Fuentes, J.A. (1989) *Desafíos de la integración centroamericana*, FLACSO e ICAP, San José.

GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), (1994), Comité de Negociaciones Comerciales. *Ronda Uruguay. Acta Final*. Marrakech, abril.

Ground, R.L. (1994), "La integración financiera del istmo centroamericano: hacia un mercado único en servicios financieros". Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración Económica (PRADIC): Componente "Coordinación de Políticas Macroeconómicas", Banco Interamericano de Desarrollo y Consejo Monetario Centroamericano. San José, Costa Rica, febrero.

Guerra-Borges, Alfredo "La industria centroamericana ante las nuevas condiciones de competencia: el caso de El Salvador y Guatemala". A ser publicado en T. Altenburg y H. Nuhn eds. (1994) *Apertura económica y desregulación en Centroamérica: cambios en el sector industrial*, Editorial DEI, San José.

Hernández, A. (1992), *Del reformismo al ajuste estructural*. Colección Códices. Editorial Guaymurás. Tegucigalpa, Honduras.

Horlick, G.N., (1993), "How the GATT became protectionist. An analysis of the Uruguay Round Draft Final Antidumping Code". *Journal of World Trade*. Vol.27, No.5, octubre.

IMF (International Monetary Fund), "Annual Report". Varios años. Washington, D.C.

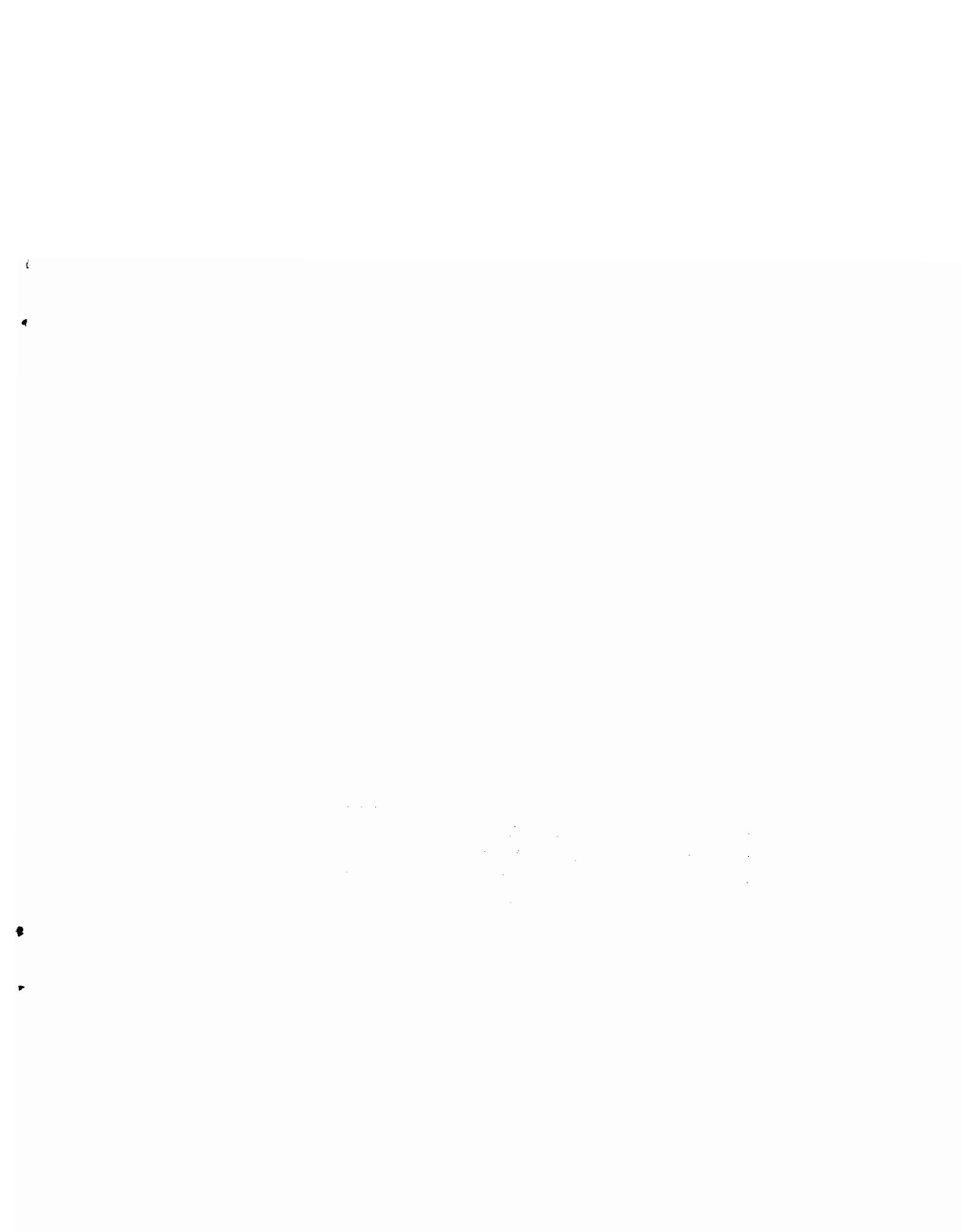
----- "Direction of Trade Statistics". Varios años. Washington, D.C.

----- "International Financial Statistics". Varios años. Washington, D.C.

- INFORPRESS CENTROAMERICANA, *Semanario*. No. 901, 927, 943, 973, 979, 985. Guatemala.
- IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas), (1994), "¿Una triple renovación en América Central? Elecciones, integración y desarrollo económico". Dossier No. 48. Madrid, marzo.
- Irvin, G. (1990), "New perspectives for modernisation in Central America". Institute of Social Studies. Working Paper Series No. 85. La Haya, julio.
- Loehr, W. (1991), "Integration in Central America: considerations for Panama". Loehr and Associates. Ojai, California, mayo.
- López, J.R., (1994), "Informe sobre la coordinación de políticas macroeconómicas en Centroamérica". Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración Centroamericana (PRADIC): Componente "Coordinación de Políticas Macroeconómicas", Banco Interamericano de Desarrollo y Consejo Monetario Centroamericano. San José, Costa Rica, febrero.
- Monge González, R. y J. Corrales Quesada (1988), *Políticas de protección e incentivos a la manufactura, agroindustria y algunos sectores agrícolas en Costa Rica*. ECONOFIN, Consultora Económica y Financiera. San José, Costa Rica.
- North, D.C. (1991), *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. U.S.A.
- Parsons Brinckerhoff International, Inc. (1987), *Central America regional transportation study*. Regional Report. Presented to United States Agency for International Development, Regional Office for Central America and Panamá, Guatemala. Nueva York, junio.
- Pro Desarrollo (1984). *Estructura de la protección al sector industrial en Costa Rica*, San José
- Reynolds, C.W. (1994), "Growth, trade and integration. Open Regionalism and social access: approaches to integration in the Americas". 48o. Congreso Internacional de Americanistas (ICA). Estocolmo/Uppsala, julio.
- Salazar Xirinachs, J.M. (1994), "Problemas de la integración regional". FEDEPRICAP, mimeo, San José, julio.
- y E. Lizano (1992), "Free trade in the Americas: a Latin American perspective", en S. Saborio and contributors, *The premise and the promise: free trade in the Americas*. U.S.-Third World Policy Perspectives, No. 18. Overseas Development Council, Washington, D.C. Transaction Publishers, New Brunswick (USA) and Oxford (UK). U.S.A.

- Saborio, S. (1992 a), "U.S.-Central America Free Trade", en S. Saborio and contributors, *The premise and the promise: free trade in the Americas*. U.S.-Third World Policy Perspectives, No. 18. Overseas Development Council, Washington, D.C. Transaction Publishers, New Brunswick (USA) and Oxford (UK). U.S.A.
- y C. Michalopoulos (1992 b), "Central America at a crossroads". Working Papers, International Economics Department, The World Bank. Washington, D.C., junio.
- SIECA (1993), "La integración centroamericana. Algunos principios y conceptos". Centroamérica.
- (1994), "La nueva etapa de la integración económica centroamericana". Informe. San José, Costa Rica, agosto.
- Sojo, C. (1991), *La utopía del estado mínimo. Influencia de AID en Costa Rica en los años ochenta*. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Managua, Nicaragua.
- The World Bank (1989), *Trade liberalization and economic integration in Central America*. Document. Trade, Finance and Industry Division. Country Operations Department II, Latin America and the Caribbean. Report No. 7625-CAM.
- (1990), "A strategy note on Central America - an action plan for reconstruction and recovery". Country Department II, Latin America and Caribbean Region. Washington D.C., october.
- *Annual report*. Varios años. Washington, D.C.
- *Informe sobre el desarrollo mundial*. Varios años. Oxford University Press. Washington, D.C.





**Este documento fue elaborado por la Subsede en México de la
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL), cuya dirección es Masaryk No. 29, México, D.F.,
CP 11570, teléfono 2 50-15-55, fax 531-11-51**