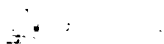


INTEGRACIÓN REGIONAL EN CENTROAMÉRICA



Víctor Bulmer Thomas (Editor)

INTEGRACIÓN REGIONAL EN CENTROAMÉRICA



330
161-i

330.9728

161-i Integración Regional en Centroamérica / ed. Víctor
Bulmer-Thomas. --1. ed.-- San José, Costa Rica :
FLACSO-SSRC, 1998.
348 p. -- (Colección Centroamérica en reestructu-
ración; t.2)

ISBN 9977-68-094-9

1. Mercado Común Centroamericano. 2. Comercio
- América Central. 3. Comercio agropecuario - América
Central. 4. Protección del medio ambiente - América Cen-
tral. 5. Integración económica. I. Título.

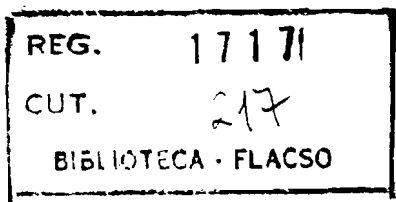


Ilustración de la portada:

Sin título, 1992.
Rosa Mena Valenzuela. El Salvador.
Mixta. 62 x 75 cm.
Colección de la artista.

Editora:

Vilma Herrera.

© Sede Costa Rica — FLACSO

Primera edición: Febrero 1998
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales — FLACSO
Sede Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica

ÍNDICE

PREFACIO	7
INTRODUCCIÓN	15
<i>Victor Bulmer Thomas</i>	

PRIMERA PARTE LA REACTIVACIÓN DEL MERCADO COMÚN CENTROMERICANO

1 EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: DEL REGIONALISMO CERRADO AL REGIONALISMO ABIERTO	21
<i>Victor Bulmer Thomas</i>	
2 MEDICIÓN DE LA CREACIÓN Y DESVIACIÓN COMERCIAL EN EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: UNA ALTERNATIVA SEGÚN HICKS	47
<i>Shelton M.A. Nicholls</i>	
3 COMERCIO INTRA-INDUSTRIAL Y VENTAJAS COMPARATIVAS REVELADAS EN EL COMERCIO INTRA-CENTROAMERICANO EN MANUFACTURAS	79
<i>Pablo Rodas Martini</i>	

SEGUNDA PARTE
LAS NUEVAS DIMENSIONES DE
LA INTEGRACIÓN REGIONAL

- 4 COSTES Y BENEFICIOS DEL COMERCIO
AGROPECUARIO EN CENTROAMÉRICA 101
Fernando Rueda-Junquera
- 5 EL COMERCIO DE SERVICIOS
DESPUÉS DE LA RONDA URUGUAY 167
Arturo Montenegro
- 6 COOPERACIÓN AMBIENTAL EN UN MARCO
DE INTEGRACIÓN REGIONAL 191
Claudia Schatan
- 7 LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE
CENTROAMÉRICA, EL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO DE NORTEAMÉRICA Y EL ÁREA
DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS 219
Edgar J. Chamorro Marín / Rubén E. Nájera

TERCERA PARTE
INSTITUCIONES, SOCIEDAD Y POLÍTICA

- 8 LAS INSTITUCIONES DE INTEGRACIÓN
EN CENTROAMÉRICA 245
Rodolfo Cerdas
- 9 LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL
EN CENTROAMÉRICA, LOS ACTORES
SOCIALES Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL 277
Sergio Reuben Soto
- 10 EL PÚBLICO Y LOS LEGISLADORES: APOYO PARA
LA INTEGRACIÓN REGIONAL CENTROAMERICANA 309
Mitchell A. Seligson / María Pía Scarfo
- SOBRE LOS AUTORES 347

LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE CENTROAMÉRICA, EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE NORTEAMÉRICA Y EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS

Edgar J. Chamorro Marín
Rubén E. Nájera

ANTECEDENTES

Durante la década de los noventa, la reorientación del proceso de integración centroamericana y la constitución del Área de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA) significaron un cambio en las relaciones entre los países de ambas regiones, cuyas implicaciones aún no pueden verse con claridad y en las que, con frecuencia, las transposiciones entre discurso y realidad son difíciles de diferenciar.

En principio, ambos procesos de integración son de naturaleza marcadamente diferente. Los países centroamericanos tienen una larga historia de intentos de integración y, desde los cincuenta, sus historias individuales son indisociables de un proceso integracionista que ha sido continuo a pesar de sus inflexiones. La experiencia norteamericana, por su parte, es un producto de las crisis de los ochenta y de los reajustes hegemónicos internacionales y, a diferencia de Centroamérica, en donde la variable política ha sido crucial en los últimos años, constituye un experimento de integración comercial sin que, por lo menos en apariencia, existan objetivos ni expectativas de integración política.

El retorno al discurso de la integración política en Centroamérica está marcado por el imperativo de las soluciones autóctonas en las relaciones entre Estados Unidos y Norteamérica, tanto como, en su mo-

mento, por el conflicto Este-Oeste. De alguna manera, el rumbo que tomó el proceso desde mediados de los ochenta significaba cambios en los términos de las relaciones entre los países centroamericanos y Estados Unidos, particularmente en el terreno de las relaciones políticas, aunque, eventualmente, por desborde, esto tuvo consecuencias económicas y comerciales (como resultado del desbloqueo de Nicaragua y de la desmilitarización de la región que conduciría a procesos de pacificación en la década actual).

La creación del Área de Libre Comercio de Norteamérica significa una inflexión en las relaciones entre los países centroamericanos especialmente con los Estados Unidos y México, afectando particularmente el campo comercial y constituyendo la expresión regional del “Nuevo Orden Económico Internacional”. Al igual que otros países en desarrollo, Centroamérica debe cumplir con la agenda actual de estabilización económica de liberalización y apertura para considerarse parte plena de este nuevo orden y para preservar sus relaciones con su bloque hegemónico.¹

LOS PRINCIPIOS DE LA PRÁCTICA ACTUAL DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE CENTROAMÉRICA

A lo largo de los primeros años de la década de los noventa, el discurso oficial de la integración económica centroamericana ha evolucionado de una “integración regional con integración al mercado internacional”, a una integración para el “crecimiento con equidad”, a una “integración abierta”, todo esto en el marco de un esquema institucional que privilegia la integración política e institucional como preventiva del conflicto (e, inclusive, la concibe como un posible antídoto

1. No es tarea fácil este cumplimiento. En materia de estabilización económica, si bien se han diseñado y puesto en práctica políticas orientadas a ese fin, con algún éxito, será cada vez más difícil para los gobiernos centroamericanos implementarlas respetando el juego democrático, o sea, consensuándolas con una población más participativa, pero con cada vez mayores problemas de rezago económico y social.

a los conflictos económicos y sociales de la década pasada) y de frente a procesos de globalización y de regionalización a los que la región debe ajustarse ante la ausencia de una mejor opción, sea por no existir esta (la globalización como destino manifiesto) o por la dificultad en ponerla en práctica (la dependencia centroamericana y su reducida importancia en la economía mundial).

Como se sabe, el colapso del supuesto modelo desarrollista en el que se inscribía el proceso de integración económica centroamericana condujo a cuestionamientos fundamentados en el sesgo antiexportador inducido por un esquema proteccionista y keynesiano frente a crecientes tendencias de apertura. En rigor, sin embargo, no se han generado modificaciones mayores a los contenidos del proceso de integración económica ni se ha profundizado en su marco teórico más allá de la evaluación del impacto aparente de alguno de sus componentes; por el contrario, la crisis del modelo en países en desarrollo significó su marginación dentro de la política económica, no su revisión.

En este sentido, el discurso integracionista centroamericano no ha registrado mayores aportes teóricos que lo actualicen. La aparente revitalización del tema en el discurso procede de esquemas de liberalización comercial que, o se reducen a lo meramente comercial, o responden a imperativos extraeconómicos de hegemonía y sobrevivencia en un ambiente económico caracterizado por la globalización, en un extremo, y la conformación de grandes bloques económicos, en otro. Para el caso centroamericano, los referentes teóricos de la integración no han variado significativamente, sino en la expresión de expectativas del proceso de integración y el mayor peso relativo de su racionalidad política. En consecuencia, al hablar de integración económica, se hace referencia a instrumentos y mecanismos de política similares a los que sirvieron de base para la gestación del proceso de integración económica en la década de los sesenta.

La primera mitad de la década de los ochenta fue uno de los momentos más críticos para la integración económica. Al agotamiento del llamado modelo de desarrollo hacia adentro, que prevaleció desde el inicio formal del proceso, se aunaron la crisis internacional, que puso en evidencia el hecho de que la región seguía dependiendo extensamente de los mercados internacionales, y la multiplicación de factores estructurales, que se desbordaron en los campos social y político al

extremo de generar virtuales guerras civiles en varios de los países centroamericanos. La contraparte de este panorama es el grado de interdependencia de los cinco países, manifiesto en el hecho de que, pese a las dimensiones nacionales de los conflictos armados, la región se percibió rápidamente en un estado de guerra generalizado, que no solo afectaba la política de seguridad de Estados Unidos, un país en proceso de reacomodo hegemónico, sino la estabilidad de un hemisferio que, a mediados de la década, pugnaba por revitalizar y consolidar sus procesos democráticos. En este sentido, Centroamérica fue percibida como el punto neurálgico de las relaciones continentales y el imperativo de lograr su pacificación se transformó, por la vía del Grupo de Contadora, en una cuestión latinoamericana.

El tema de la integración centroamericana recuperó una posición central en la agenda política de la región durante la segunda mitad de la década pasada como una consecuencia directa de los conflictos internos de la región y de su internacionalización. La búsqueda de los gobiernos centroamericanos por una solución autóctona, aunque no exenta de presiones internacionales, de la problemática regional, la explícita interdependencia de los conflictos y su significado, no solo para los países del Istmo sino para las relaciones hemisféricas, puso de manifiesto una vez más la mancomunidad de condiciones, opciones y perspectivas de la región centroamericana concebida como una entidad orgánica e interactiva, antes que como un conglomerado de cinco naciones aisladas.

El período que va de 1986 a 1990 atestigua un esfuerzo sin precedentes en las relaciones intracentroamericanas. Por un lado, el tema de la integración política, postergado indefinidamente desde la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, cobra nuevo auge y se conceptualiza de acuerdo con consideraciones más dinámicas y efectivas y, sobre todo, más consecuentes con las condiciones reales de las naciones centroamericanas y con las también radicales transformaciones que el contexto internacional sufrió a lo largo de ese lustro. Por el otro, los gobiernos centroamericanos, por primera vez en mucho tiempo coincidentes en su legitimidad democrática al inicio de los noventa, contribuyen con una nueva voluntad política, con la conciencia de las oportunidades que abre la interdependencia de la región y con una visión del futuro de Centroamérica en el marco de dichas transformaciones internacionales. Así, las siete cumbres presi-

denciales que se celebran entre mayo de 1986 y abril de 1990 configuran una estrategia de pacificación y resolución de conflictos, apoyada en mecanismos *ad hoc*, pero también en la generación de instituciones concebidas para el fortalecimiento político de la integración.

El período 1990-1995, por su parte, manifiesta dos tendencias paralelas. Por un lado, es notorio que el imperativo político, para prevalecer, debe contar con una base económica que lo viabilice y lo proyecte al futuro. Así, el inicio del lustro está marcado por un Plan de Acción Económica que formula las tesis de la integración abierta, aunque sin denominarlas, y, consiguientemente, el planteamiento de una integración económica revitalizada pero convergente, de forma no especificada, con la integración a la economía mundial; premisas de transformaciones estructurales (productivas y tecnológicas) de este momento contribuyen al eclecticismo de esta “nueva integración” económica. Por otro lado, el proceso vive un crecimiento institucional acelerado y una nueva superestructura, poco coherente históricamente, que agrega complejidad a la operación del proceso.

Los dos instrumentos básicos de esta reforma son el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano; el Protocolo de Tegucigalpa que, partiendo de la Organización de los Estados Centroamericanos, ODECA, de los cincuenta, genera un “Sistema”, es decir, un arreglo institucional que pretende englobar todo lo existente, además de una Secretaría y una Corte Centroamericana de Justicia; y el Protocolo de Guatemala, que modifica el Tratado General de Integración Económica Centroamericana de los sesenta. Esto no evita, además, que los presidentes centroamericanos, en reuniones semestrales, generen instancia tras instancia (consejos, secretarías, comisiones) que suma a la “institucionalidad” regional.

El Protocolo de Guatemala es un intento de actualizar el marco jurídico de la integración económica. Con este propósito recoge los principios de la “integración abierta” y crea una nueva organización institucional que pretende ajustar la integración económica al nuevo Sistema político-institucional. Con el Protocolo de Guatemala, los países centroamericanos se comprometieron a “alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana, cuyos avances deberán responder a las necesidades de los países que integran la región, sobre los siguientes fundamentos:

- “a. La integración económica regional es un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente a la economía internacional.
- “b. La integración económica se define como un proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades y políticas.
- “c. El proceso de integración económica se impulsará mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas, negociaciones comerciales extrarregionales, infraestructura y servicios, con el fin de lograr la concreción de las diferentes etapas de la integración...²

LA ACTUAL AGENDA OFICIAL DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA

La actual agenda de la integración económica centroamericana refleja, en la perspectiva global, los temas que constituyen la principal preocupación de los gobiernos centroamericanos. En este contexto, según el Protocolo de Guatemala, en cuanto a “los procesos de globalización y de regionalización, queda claro que los procesos de integración se visualizan ahora como un importante instrumento para lograr objetivos estratégicos que les permitan a los países miembros enfrentar en mejores condiciones los retos del nuevo orden económico internacional. Es por ello que en el caso centroamericano, en contraste con el esquema de integración anterior, el esquema actual visa la apertura externa en una relación de doble vía, en la cual la apertura comercial favorece la integración económica y esta posibilita y fortalece a su vez la inserción internacional”³.

-
2. Artículo 1 del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana —Protocolo de Guatemala— SIECA, Boletín Informativo, edición especial, 1993.
 3. Chamorro M., Edgar J.: *Los procesos de integración en Centroamérica y el Caribe*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “La globalización económica y

Desde esta perspectiva, “la integración regional es funcional con el desarrollo de la oferta exportable, ya sea como parte de un proceso mayor que estimula la incorporación de los países al proceso de globalización dentro de una economía mundial más abierta y competitiva; o desde el punto de vista de los agentes económicos, como un mecanismo para diversificar los riesgos en una economía internacional y mercados globales no ajenos a la incertidumbre y a esquemas proteccionistas”⁴. Es, en este sentido, que la CEPAL definió el concepto de “regionalismo abierto”, como un proceso en el cual se concilia la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial con aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultante de la liberalización comercial en general.

De acuerdo con la visión de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA, “[i]mpulsar la integración de la región centroamericana implica la consideración de una serie de factores, siendo los más importantes:

- “- La estabilización macroeconómica de cada país, buscando la convergencia regional de las políticas macroeconómicas y sectoriales.
- “- El perfeccionamiento de una zona de libre comercio centroamericana.
- “- El arancel externo común.
- “- La modernización de las aduanas.
- “- La infraestructura.
- “- Las inversiones.
- “- El financiamiento.
- “- La coordinación, armonización y ejecución de una política conjunta de las relaciones comerciales externas”⁵.

sus implicaciones para la gestión y la gerencia de empresas en Centroamérica y el Caribe”. Universidad Centroamericana (UCA), Managua, Nicaragua, 9-11 de abril de 1997.

4. CEPAL: *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe*. 1994
5. Rodas Melgar, Haroldo: *Integración Económica y Relaciones Comerciales en Centroamérica*. Ponencia presentada en el II Foro de Comercio e Inversión Estados Unidos-Centroamérica. Guatemala, 12-13 de marzo de 1997.

En suma, la agenda económica oficial actual del proceso de integración persigue, por una parte, facilitar e impulsar la apertura externa y, por la otra, profundizar en el proceso hacia adentro, preservando los logros alcanzados especialmente en materia de comercio, a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, lo cual “se refleja en la eliminación de la mayoría de los obstáculos al comercio intrarregional; se han reducido los productos sujetos a regímenes de excepción al libre comercio a únicamente cinco productos; y se ha incrementado el comercio intracentroamericano de US\$650 millones en 1990 a US\$1,600 millones en 1996⁶.

A esta agenda se ha agregado la preocupación ambiental mediante la suscripción de una Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), una especie de marco de referencia de una política regional global que responde, en buena medida, a la necesidad de explicitar estos temas en el contexto de las negociaciones comerciales hemisféricas y que ha sido asumida como una política institucional generalizada.

Otra vertiente de la agenda regional es la inserción en las nuevas corrientes del comercio internacional, dentro del concepto de que la integración es un instrumento de importancia para competir a escala mundial. Independientemente de la profundidad y certeza de esta aseveración, lo cierto es que los países centroamericanos se encuentran ya “dentro del barco”, con pocas o ninguna posibilidad de poder llevar el timón. Todos los países son miembros de la OMC desde 1995, y han asumido el compromiso de adecuar o crear una nueva normativa comercial e incorporar nuevas disposiciones para darle cumplimiento a los compromisos asumidos en ese marco multilateral. Algunos países han adoptado leyes generales para la aplicación de los acuerdos de la OMC, en tanto que otros han constituido foros o grupos interministeriales de apoyo al proceso de implementación de los acuerdos y han adoptado medidas concretas y específicas para la administración de los contingentes y los niveles arancelarios. De igual forma, a escala regional se están revisando los instrumentos jurídicos de la integración para hacer consistente esta normativa con los compro-

6. *Ibíd.*

misos multilaterales asumidos en el marco de la OMC y adaptarla a las nuevas necesidades y realidades.

Los efectos de la OMC trascienden inclusive al interior de los países, que se han visto obligados a realizar ajustes institucionales generalizados en el sector público, específicamente en los ministerios e instituciones vinculados al comercio exterior, con el propósito de administrar los acuerdos que se refieren a la normativa comercial, tales como *antidumping*, subvenciones y derechos compensatorios, salvaguardias; así como los contingentes arancelarios y otros compromisos y derechos relacionados. Más aún, el sector privado también tendrá que hacer sus propios ajustes para responder a estas nuevas realidades y necesidades.

LAS RELACIONES COMERCIALES DE CENTROAMÉRICA

El comercio exterior total de los países centroamericanos ascendió en 1996 a US\$ 19,743.8 millones, de los cuales US\$ 7,391.4 millones corresponden a exportaciones FOB y US\$ 12,352.4 millones a importaciones CIF⁷.

Esta situación es preocupante. En el cuadro N° 1 puede observarse el creciente peso relativo de las exportaciones en el comercio total, lo cual significa que la brecha entre las exportaciones y las importaciones es cada vez más amplia a escala regional. Así, el déficit en el comercio exterior centroamericano se elevó de US\$ 2,742.2 millones en 1991 a aproximadamente US\$ 4,961.0 millones en 1996, lo cual registró una tasa de crecimiento de 12.6 como promedio anual entre los años considerados. Esto significa que la brecha entre las exportaciones totales y las importaciones totales se duplicó en un lapso de seis años.

Para cada país en lo individual la situación es diferente. De 1991 a 1995 (último año para el cual se cuenta con cifras oficiales), la relación importación/exportación ha tenido un comportamiento irregular (sube

7. Cifras estimadas por SIECA con base en un modelo de regresión múltiple, utilizando como variables explicativas el tipo de cambio y las reservas monetarias internacionales netas. Boletín Estadístico, SIECA, Año 5, No.1, enero de 1997.

Cuadro 1

CENTROAMÉRICA: COMERCIO TOTAL E INTRARREGIONAL 1991-1996
—Millones de US\$—

	Exportación			Importación		
	Centroamérica	Resto del Mundo	Total	Centroamérica	Resto del Mundo	Total
1991	782,3	3,371,4	4,153,7	802,9	6,093,2	6,896,1
Guatemala	323,6	878,0	1,201,6	156,8	1,694,4	1,851,2
El Salvador	197,3	390,7	588,0	241,5	1,164,5	1,406,0
Honduras	32,2	569,9	602,1	96,8	939,1	1,035,9
Nicaragua	51,4	214,9	266,3	156,7	569,7	726,4
Costa Rica	177,8	1,317,8	1,495,6	151,0	1,725,6	1,876,6
1992	997,9	3,578,5	4,576,4	1,067,1	7,541,7	8,608,8
Guatemala	395,4	899,9	1,295,3	239,7	2,223,1	2,462,8
El Salvador	263,7	332,9	596,6	304,6	1,393,9	1,698,5
Honduras	48,2	692,1	740,3	114,5	942,3	1,056,8
Nicaragua	41,7	194,8	236,5	227,0	678,7	905,7
Costa Rica	248,9	1,458,8	1,707,7	181,3	2,303,7	2,485,0
1993	1,107,3	3,960,5	5,067,8	1,133,8	8,444,9	9,578,7
Guatemala	418,2	920,0	1,338,2	235,2	2,432,9	2,668,1
El Salvador	310,1	420,1	730,2	326,9	1,594,6	1,921,5
Honduras	51,3	620,2	671,5	167,2	1,180,9	1,348,1
Nicaragua	57,1	210,4	267,5	197,4	557,8	755,2
Costa Rica	270,6	1,789,8	2,060,4	207,1	2,678,7	2,885,8
1994	1,229,1	4,277,5	5,506,6	1,275,3	8,960,5	10,235,8
Guatemala	475,0	1,027,6	1,502,6	292,4	2,355,2	2,647,6
El Salvador	341,9	475,9	817,8	398,0	1,853,5	2,251,5
Honduras	42,4	575,1	617,5	163,5	1,289,4	1,452,9
Nicaragua	83,9	267,2	351,1	190,2	662,8	853,0
Costa Rica	285,9	1,931,7	2,217,6	231,2	2,799,6	3,030,8
1995*	1,449,2	5,414,3	6,863,5	1,505,6	10,643,3	12,148,9
Guatemala	554,7	1,368,5	1,923,2	291,5	3,001,0	3,292,5
El Salvador	427,2	578,0	1,005,2	491,4	2,363,8	2,855,2
Honduras	36,8	619,2	656,0	244,1	1,483,4	1,727,5
Nicaragua	83,0	426,2	509,2	228,7	780,5	1,009,2
Costa Rica	347,5	2,422,4	2,769,9	249,9	3,014,6	3,264,5
1996**	1,592,8	5,798,6	7,391,4	1,622,5	10,729,9	12,352,4
Guatemala	582,3	1,389,6	1,971,9	322,6	2,973,3	3,295,9
El Salvador	461,7	659,6	1,121,3	528,3	2,367,5	2,895,8
Honduras	60,7	644,8	705,5	255,6	1,526,0	1,781,6
Nicaragua	97,7	468,2	565,9	253,3	813,2	1,066,5
Costa Rica	390,4	2,636,3	3,026,7	262,6	3,050,0	3,312,6

* Cifras preliminares. ** Cifras estimadas. Fuente: SIECA

y baja) en Guatemala, ascendente en El Salvador y Honduras, y descendente en Nicaragua y Costa Rica. Cabe destacar que en este último país la relación es la más baja de Centroamérica, como se aprecia en el cuadro 2.

Como lo ilustra el cuadro 2, el peso relativo de las importaciones con respecto al PIB en los dos últimos años, tiende a ser cada vez mayor en El Salvador, Honduras y Nicaragua, y, en algún grado, en Guatemala, lo cual refleja el creciente impacto de la apertura en términos de la demanda de productos foráneos, lo cual en parte es un efecto del proceso de apertura externa que viven estos países.

Por otra parte, el comercio exterior de los países centroamericanos descansa en pocos mercados, siendo los más importantes: Estados Unidos, los países de la Unión Europea y el propio mercado centroamericano (intercambio intrazonal). Los productos principales de exportación son los denominados productos tradicionales, todos de origen primario.

Cuadro 2

**CENTROAMÉRICA: INDICADORES DE COMERCIO EXTERIOR
1991-1995**

	1991	1992	1993	1994	1995
GUATEMALA					
— Importación/Exportación	1.541	1.901	1.994	1.762	1.712
— Importaciones/PIB	0.195	0.235	0.235	0.201	0.213
EL SALVADOR					
— Importación/Exportación	2.391	2.847	2.632	2.753	2.840
— Importaciones/PIB	0.265	0.288	0.277	0.278	0.302
HONDURAS					
— Importación/Exportación	1.721	1.427	2.007	2.353	2.633
— Importaciones/PIB	0.338	0.314	0.389	0.446	0.477
NICARAGUA					
— Importación/Exportación	2.727	3.830	2.823	2.429	1.982
— Importaciones/PIB	0.423	0.491	0.420	0.459	0.528
COSTA RICA					
— Importación/Exportación	1.255	1.455	1.401	1.367	1.179
— Importaciones/PIB	0.333	0.369	0.386	0.365	0.337

Fuente: SIECA

El primer socio comercial de Centroamérica es Estados Unidos, que concentra alrededor del 40.0% de las exportaciones totales de Centroamérica, seguido de la Unión Europea y el propio mercado común centroamericano. Para el período 1993-1995, las exportaciones de Centroamérica se destinaron hacia los siguientes mercados:

Cuadro 3

**CENTROAMÉRICA: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES
1993-1995 (Porcentajes)**

PAIS/REGIÓN	PARTICIPACIÓN (%)
TOTAL	100.0
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	38.2
UNIÓN EUROPEA	22.7
MERCADO INTRACENTROAMERICANO	22.0
GRUPO DE LOS TRES	3.0
MÉXICO	1.8
VENEZUELA	0.8
COLOMBIA	0.4
JAPÓN	1.7
CARICOM	0.6
RESTO DEL MUNDO	11.8

Fuente: SIECA

LAS RELACIONES DE CENTROAMÉRICA CON LOS PAÍSES DEL NAFTA

México

1. Relaciones político-institucionales

En las últimas cuatro décadas, las relaciones políticas de México con Centroamérica se han caracterizado por su variabilidad e inestabilidad. Estas relaciones han manifestado, con excepción de algunos períodos ple-

namente identificados, la observancia de parte de México de las reglas de juego del proceso de “triangulación” de su política a Centroamérica teniendo presente la política norteamericana hacia esta, como su área de influencia inmediata. El resultado ha sido la carencia de una política específica de México hacia la región, congruente con su vecindad geográfica, y cuando la ha habido, con Tuxtla I y II, los intereses mexicanos se dirigen a cada país tomado individualmente. Se pueden visualizar cuatro etapas en las relaciones políticas México-Centroamérica:

1. De 1977 a 1982: período en el cual México pasa a desempeñar un papel de apoyo a la izquierda institucional de Centroamérica, en contraposición con los intereses norteamericanos en la región. Expresiones de este período fueron el apoyo a la lucha antisomocista en Nicaragua y después al proyecto político sandinista; el respaldo a la firma de los Tratados Torrijos-Carter sobre el Canal de Panamá, y el reconocimiento conjunto franco-mexicano al FMLN de El Salvador como fuerza política representativa. Este período termina con la conformación del Grupo de Contadora, que pasó a ser uno de los planteamientos centrales de la política exterior del Gobierno de México.
2. Entre 1983 y 1987: México pasa a jugar un papel de intermediación política dentro de una estrategia de “diplomacia preventiva”, contexto en el cual nace el Grupo de Contadora en enero de 1983, integrado por los países (México, Panamá, Colombia y Venezuela) que más cercanamente se verían afectados por la escalada de la crisis centroamericana. La iniciativa coincide, además, con un momento de extrema vulnerabilidad internacional de México, país con el que, en 1982, detona la crisis de la deuda.
3. Etapa 1988-1991: retiro de México de la mediación centroamericana; debilitamiento de su política hacia Centroamérica y bilateralización de sus relaciones con los países de la región en un plano eminentemente económico. (En estos años, México estaba presionado por sus problemas económicos internos, incluidos ajuste y reforma estructural e iniciaba su estrechamiento de relaciones con los Estados Unidos).

4. A partir de 1992: cabe recordar la suscripción en enero de 1991, en Tuxtla Gutiérrez, México, de las “Bases para un Acuerdo de Complementación Económica entre México y Centroamérica”, por los Presidentes de ambas partes. Las relaciones de México con los países centroamericanos pasan a “bilateralizarse”, o a realizarse dentro de una concepción regional, pero singularizando de país a país, poniendo el acento en aspectos eminentemente economicistas. De una manera global, este período se enmarca tanto en los procesos de consolidación de los procesos de pacificación centroamericanos como de las negociaciones del Tratado del Área de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA)⁸ y en el contexto del regionalismo y la globalización de las relaciones económicas. Así, México pasa a encarar sus relaciones con Centroamérica dentro de un concepto estratégico de “geoeconomía”, esto es, buscando un mayor espacio económico a través de la integración o agregación de otros espacios económicos, firmando inicialmente un Tratado de Libre Comercio con Costa Rica. En 1995 se realiza una segunda reunión de los presidentes de México y de Centroamérica, conocida como TUXTLA II, que renueva los deseos de avanzar a acuerdos de libre comercio y de ampliar la cooperación económica entre ambas regiones.

2. *Relaciones comerciales*

Durante los primeros años de esta década, el comercio con México representó más del 2% por ciento de las exportaciones centroamericanas y entre 5 a 6% de las importaciones, lo que significa una brecha comercial que se ensanchó rápidamente. Aun más, en 1995 se registró una generalizada disminución en las exportaciones centroamericanas a ese país, habiendo aumentado el déficit en poco más de 77%.

A lo largo de todo el período, Centroamérica es deficitaria con México, no solo por razones de la importación de petróleo y sus deri-

8. El acuerdo del TLC se firmó el 17 de diciembre de 1992, para entrar en vigor el 1 de enero de 1994.

Cuadro 4

CENTROAMÉRICA: COMERCIO CON MÉXICO. 1991-1995
—Millones de US\$—

	1991	1992	1993	1994	1995
I. EXPORTACIONES FOB					
TOTAL	99.1	102.4	105.8	123.3	80.7
GUATEMALA	61.9	58.7	47.6	67.2	44.6
EL SALVADOR	8.1	10.1	16.3	21.2	8.6
HONDURAS	3.5	2.3	4.2	1.9	2.1
NICARAGUA	13.0	13.7	10.2	11.0	8.9
COSTA RICA	12.6	17.6	27.5	22.0	16.5
II. IMPORTACIONES CIF					
TOTAL	390.1	466.4	454.0	498.7	745.3
GUATEMALA	122.3	143.0	168.5	185.9	307.9
EL SALVADOR	110.0	106.3	105.6	105.0	156.9
HONDURAS	58.5	66.5	35.6	43.6	72.2
NICARAGUA	14.1	27.7	28.7	27.5	31.5
COSTA RICA	85.2	122.9	115.6	136.7	176.8
III. SALDOS					
TOTAL	-291.0	-363.9	-348.2	-375.4	-664.6
GUATEMALA	-60.4	-84.3	-120.9	-118.7	-263.3
EL SALVADOR	-101.9	-96.2	-89.3	-83.8	-148.3
HONDURAS	-55.0	-64.2	-31.4	-41.7	-70.1
NICARAGUA	-1.1	-14.0	-18.5	-16.5	-22.6
COSTA RICA	-72.6	-105.3	-88.1	-114.7	-160.3

Fuente: SIECA.

vados, sino también, además de la devaluación del peso mexicano, por las crecientes compras de bienes de consumo duradero y no duradero como respuesta a la penetración de empresas mexicanas en Centroamérica en los últimos años. En este lapso, 1991-1995, la relación importaciones de México entre exportaciones de Centroamérica a México, fue de 5 a 1, o sea, que por cada 1US\$ que Centroamérica vendió a ese país, compró US\$5 de este.

En la actualidad, las relaciones de comercio con México están siendo objeto de negociación. Por una parte, tres países, Guatemala, El Salvador y Honduras negocian conjuntamente un Tratado de Libre Comercio con ese país, mientras que Nicaragua lo viene haciendo se-

paradamente. Estas negociaciones se están realizando en seguimiento al Plan de Acción adoptado por los Presidentes en la Reunión de Tuxtla II, estableciéndose que una vez concluidos estos procesos, se iniciarán las negociaciones para lograr la convergencia de estos instrumentos, más el suscrito por Costa Rica, en un solo tratado de libre comercio entre Centroamérica y México.

Estados Unidos

La política comercial de Estados Unidos hacia los países de Centroamérica, que se inserta regionalmente en el tratamiento a los países que comprenden la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), se ha instrumentado en términos formales mediante una serie de leyes emitidas por ese país en el contexto de sus arreglos multilaterales (GATT/OMC), regionales (SGP e ICC), y bilaterales (acuerdos de textiles y vestuario, y de maquila, este último conocido como Régimen 807). En una perspectiva de mediano y largo plazo, la política comercial de los EE.UU. ha tendido a la apertura arancelaria, sea en el marco de arreglos multilaterales o bilaterales, aun cuando debe tenerse presente que también se han erigido una diversidad de barreras no arancelarias que dificultan el acceso de los bienes centroamericanos a ese mercado, y que, conforme a los compromisos de la Ronda Uruguay, deberán ser desmanteladas.

Estados Unidos es el principal socio comercial de Centroamérica. Para la región, este mercado constituye el 55% de sus flujos comerciales sin considerar la maquila, lo cual ratifica la marcada dependencia económica con Estados Unidos, a la que se suman las corrientes migratorias hacia ese país y los envíos de remesas familiares (más de US\$1,000 millones en el caso de El Salvador).

Centroamérica ha gozado de un acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos como beneficiario del Sistema Generalizado de Preferencias, SGP, y de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, ICC. Este último programa, ICC, tiene como uno de sus objetivos principales el de desarrollar economías de libre mercado con vocación exportadora. No obstante, este programa parecería haber revertido más para los

propios Estados Unidos, puesto que, de un déficit de US\$2,600 millones de dólares en 1984, este país registró en 1995 un superávit de US\$2,300 millones con los miembros de la ICC.

Por otra parte, Centroamérica reviste una importancia agregada significativa para Estados Unidos, puesto que, de acuerdo con cifras del Departamento de Comercio de Estados Unidos, en 1995 ese país exportó bienes a Centroamérica por un valor total de US\$ 6,000 millones, con lo que esta región ha pasado a ocupar, como mercado, el tercer lugar entre los países de América Latina, después de México y Brasil y superior a Colombia, Argentina y Chile, entre otros.

Por el lado de las importaciones estadounidenses, Centroamérica ocupa el cuarto lugar de América Latina, después de México, Brasil y Venezuela (de este último país del grueso de la importaciones corresponde a petróleo). Dentro de estas exportaciones hay que destacar textiles, vestuario y azúcar. En este último rubro, Centroamérica es el segundo proveedor de América Latina a los Estados Unidos, únicamente por debajo de Brasil. Para la región este rubro es el segundo en importancia en cuanto a ingreso de divisas. En el caso de los cinco países centroamericanos, en 1995 el comercio bilateral con Estados Unidos ascendió a 11,890 millones de dólares, más de lo que significan Chile, Argentina o Colombia individualmente.

Cuadro 5

ESTADOS UNIDOS: COMERCIO CON PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. 1995
—Miles de millones de US\$—

PAÍS	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES
MÉXICO	45.4	61.7
BRASIL	11.4	8.8
CENTROAMÉRICA	6.0	5.7
VENEZUELA	4.6	9.7*
COLOMBIA	4.6	3.7
ARGENTINA	4.2	1.8
CHILE	3.6	1.9

* Incluye importaciones de petróleo

Fuente: SIECA, a partir de datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

La suscripción del Acuerdo del NAFTA, que otorga a México preferencias comerciales superiores a las establecidas en la ICC para ingresar en el mercado estadounidense, ha promovido la búsqueda de alternativas para lograr mecanismos de equiparación en las preferencias de acceso a ese mercado, el primero en importancia para la región, como se señaló anteriormente. Este es el caso de la búsqueda de la "paridad" o equiparación de los beneficios otorgados a México con la desgravación automática en el NAFTA, para el ingreso de exportaciones de ese país a los Estados Unidos, con los beneficios concedidos en la ICC para esos mismos fines, ya que los primeros fueron superiores a estos últimos. No obstante, después de intensos debates sobre la legislación de paridad y en detrimento de los intereses económicos de los países beneficiarios de la Cuenca del Caribe, en general, y de Centroamérica en particular, el proyecto de paridad fue retirado de la agenda para la reunión del Comité de Medios y Arbitrios que se llevó a cabo el 12 de septiembre de 1995, en la que se estarían cubriendo varios aspectos comerciales dentro del proyecto de reconciliación presupuestaria. Esto significó que dicho proyecto quedó fuera de la posibilidad de convertirse en ley, sin conocerse aún si la paridad sería considerada en el futuro inmediato. En conclusión, el destino final de la paridad es muy incierto.

En este sentido, el comercio con los Estados Unidos presenta grandes retos para Centroamérica debido a las distorsiones que se presentan como consecuencia del NAFTA, en el aspecto comercial, así

Cuadro 6

CENTROAMÉRICA: COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS. 1990-1995
—Millones de US\$—

AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
1990	1468	2485	-1017
1991	1608	2819	-1211
1992	1817	3657	-1840
1993	2146	4217	-2071
1994	2035	4278	-2243
1995	2410	No disponible	

Fuente: SIECA.

como la obvia generación de desvíos del comercio y la inversión. La incertidumbre respecto a la paridad, ha propiciado que los gobiernos de Centroamérica analicen y propongan opciones para paliar el impacto negativo del NAFTA, las que van desde la cobertura limitada y transitoria para los textiles y el vestuario, a la ampliación también transitoria de la cobertura de la ICC y a la negociación de un tratado de libre comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos.

Finalmente, no debe olvidarse que los Estados Unidos, como parte de su política comercial, tiene otros regímenes de comercio mediante los cuales se otorga trato diferenciado a las importaciones procedentes de los países centroamericanos, tal como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

Canadá

Durante los primeros años de los noventa, los intercambios comerciales con Canadá sufrieron un importante crecimiento en términos absolutos aunque la participación de este país permaneció estable: menos del 1% en términos de exportaciones (sobre todo, café) y menos del 0.2% en términos de importaciones (sobre todo, productos de papel y trigo). La tasa de crecimiento anual se ha mantenido en el orden del 20%.

Cuadro 7

CENTROAMÉRICA: COMERCIO CON CANADÁ. 1990-1995
—Millones de US\$—

AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
1990	78	163	-85
1991	62	175	-113
1992	75	198	-123
1993	97	177	-80
1994	84	223	-139
1995	101	255	-154

Fuente: SIECA.

El impacto del NAFTA

Con la entrada en vigor del NAFTA, México, que se beneficiaba del Tratamiento de Nación más Favorecida, logró que un alto porcentaje de sus exportaciones a Estados Unidos que pagaban arancel (aproximadamente 85% del total), quedaran desgravadas inmediatamente. Esta circunstancia coloca en desventaja comercial a Centroamérica con respecto a México porque, además de perder la ventaja que le daba el ICC, también perdió competitividad por la desgravación concedida a la producción mexicana, especialmente en los rubros de textiles y confección.

La desventaja de Centroamérica frente a México no se mide en términos de desviación de comercio, sino por la mayor atracción a las inversiones futuras que puede presentar dicho país debido a las mejores condiciones de su producción para acceder al mercado de Estados Unidos.

El programa de la ICC ha servido para intensificar las relaciones de comercio entre los países de Centroamérica y los Estados Unidos y para desarrollar economías de libre mercado con vocación exportadora. El hecho de que el NAFTA otorgue a México preferencias comerciales superiores a las establecidas en la ICC para ingresar al mercado estadounidense, ha dado lugar a iniciativas tendientes a encontrar mecanismos de equiparación en las preferencias de acceso a ese mercado, el primero en importancia para la región, tal como se señaló anteriormente.

La importancia de los rubros afectados por el NAFTA, principalmente los textiles y el vestuario, es evidente. Las exportaciones centroamericanas de estos artículos hacia el mercado estadounidense han aumentado sostenidamente durante la presente década, significando en 1995 el 52.0% del total de las ventas centroamericanas hacia ese mercado. En su conjunto, las importaciones de vestuario de parte de los Estados Unidos representan un mercado de más de US\$ 36,000 millones; la participación de los tradicionales abastecedores del mercado de los Estados Unidos se ha modificado sustantivamente. Hong Kong, China y Taiwán disminuyeron significativamente su participación entre 1990 y 1995, cediendo campo a las exportaciones mexicanas y a las centroamericanas. Efectivamente, los tres países asiáticos en su conjunto disminuyeron su participación del 40.5% en 1990 al 30.0% en 1995.

Avances recientes en las relaciones con los países del NAFTA

Las negociaciones comerciales que actualmente se realiza Centroamérica con los países miembros del NAFTA incluyen la participación de los países de la región en las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), de acuerdo con la Cumbre de las Américas (Miami, diciembre 9-11 de 1994), cuando se acordó crear una zona de libre comercio a escala continental. Posteriormente, el 30 de junio de 1995 se efectuó una reunión ministerial en Denver, Colorado, en la que se crearon siete Grupos de Trabajo para atender los siguientes temas: acceso a mercados; procedimientos aduaneros y reglas de origen; inversión; normas y barreras técnicas al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios; y economías más pequeñas. Los ministros centroamericanos declararon prioritarios tres de estos temas: acceso a mercado (coordinado por El Salvador); inversión (coordinado por Costa Rica) y economías más pequeñas, debido a la naturaleza de las economías centroamericanas.

Como se sabe, en ocasión de la segunda reunión ministerial (Cartagena, Colombia, marzo de 1996) se crearon cuatro nuevos Grupos de Trabajo, referidos a compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual (coordinado por Honduras), servicios y política de competencia. Todos los Grupos tienen mandatos semejantes, en cuanto a que les corresponde, en términos generales, levantar inventarios de acuerdos, leyes, reglamentos y barreras al comercio; determinar las áreas de convergencia y divergencia; identificar necesidades de asistencia técnica; y formular recomendaciones para la construcción del ALCA.

PRINCIPALES INTERROGANTES QUE PLANTEA EL FUTURO DE LAS RELACIONES DE CENTROAMÉRICA CON LOS PAÍSES MIEMBROS DEL NAFTA

La primera conclusión, acaso la más obvia, que vale la pena resaltar es el hecho de que el proceso de integración norteamericano no conduce al establecimiento de relaciones de carácter regional con los

tres países que constituyen la zona de libre comercio de Norteamérica. En este sentido, la integración centroamericana no se encuentra frente a un “par” en términos institucionales o conceptuales. Lo que el NAFTA sí parece haber hecho es alterar las relaciones entre Centroamérica y los países miembros del NAFTA, particularmente en torno a los efectos de las nuevas relaciones entre México y Estados Unidos y las consecuencias que, en términos de mercado, esta nueva alianza tendrá para los productos centroamericanos de exportación (una preocupación compartida, por cierto, con los otros países de la cuenca del Caribe). Esta preocupación, que ha tomado mucho tiempo de infructuoso cabildeo para los gobiernos e iniciativas privadas en Centroamérica, es la consecuencia más directa del NAFTA sobre la región.

La aproximación institucional, a través de los tres tratados de libre comercio que negocia o ha negociado México con Centroamérica (con Costa Rica, con Nicaragua y con el llamado “Triángulo Norte”) tiene, seguramente, una dimensión económica que afecta a algunos grupos de interés en la región centroamericana y, particularmente, a la expansión del área de influencia mexicana, tanto en términos políticos como de inversión. Ambas dimensiones reflejan una estrategia mexicana que es resultado de la alianza México-Estados Unidos determinada por el NAFTA. En este sentido, los cambios en las relaciones entre México y Centroamérica son una consecuencia de segundo grado de la integración norteamericana.

Las relaciones con Canadá, finalmente, son una ganancia neta aparente, en la medida en que se dan en parte por la relación pivotal con Washington y, en parte, por ciertas líneas de la vocación canadiense de cooperación.

La perspectiva integracionista centroamericana, por otro lado, parece tener poco efecto sobre la aproximación de los países del NAFTA a la región. La práctica mexicana de las negociaciones para tratados de libre comercio ha desestimado la posibilidad de fortalecer cualquier proceso integracionista y ha seguido, aparentemente, una estrategia geopolítica de “pinza” (del país más lejano a los más cercanos). Las consecuencias de estas negociaciones podrían verse, entre otras cosas, en una homogeneización de compromisos que podrían colocar a México, eventualmente, en el pivote de las relaciones comerciales de Centroamérica con Norteamérica. La posición pública y privada centro-

americana, sin embargo, apunta en el otro sentido: en la claridad de que el primer socio comercial de la región es Estados Unidos y que el NAFTA no multilateraliza estas relaciones.

Poco clara es también la función de Estados Unidos para la integración centroamericana. En el pasado, los procesos de integración fueron entendidos como amenazas o como terapias preventivas, pero, en general, en épocas de estabilidad política como la actual, Estados Unidos concede poca importancia a la integración regional. En todo caso, para fines de negociación, puede percibirse como una comodidad institucional (una reunión o un viaje en vez de cinco). A diferencia de, por ejemplo, la Unión Europea, parece haber poca consciencia de parte de los países del hemisferio norte de las ventajas de un mercado integrado.

Por último, en cuanto al ALCA, la posibilidad de la integración hemisférica sigue sonando remota para Centroamérica. La inmediatez de los problemas comerciales y de los retos para la competitividad hace que contrasten estas perspectivas de largo aliento y los principios de liberalización en los que se apoyan, con la actuación cotidiana y las condiciones de la región.