

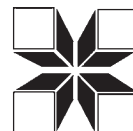
CENTROAMÉRICA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL DEL SIGLO XXI

VOLUMEN II



Asociación de Investigación
y Estudios Sociales

IDRC
International Development
Research Centre



CRDI

Centre de Recherches pour le
Développement International



Rodas Martini, Pablo (ed.)

Centroamérica en la economía mundial del siglo XXI
/ editado y compilado bajo la dirección de Pablo Rodas
Martini. - - Guatemala, 2006.

vol. II 224 págs. Obra completa: 4 vols.

ISBN: vol. II 99939-61-17-5

Obra completa 99939-61-14-0

1. Agroindustria.- 2. Inversiones industriales.-
3. Tratado de Libre Comercio (TLC).- 4. TLC.-
5. Política comercial internacional.- 6. Desarrollo
regional.- 7. América Central

Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda de fondos asignados por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Canadá.

This work was carried out with the aid of a grant from the International Development Research Centre, Ottawa, Canada.

Los conceptos expresados son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

Se permite su reproducción parcial o total siempre que se cite la fuente.

Editor responsable

Pablo Rodas Martini - ASIES

Colaboradores de la edición

Consultores de ASIES:

David Ricardo Cristiani Flores

Pedro Miguel Prado Córdova

Pablo Francisco Urrutia Nájera

Oliver Aguilar

Herbert Méndez Jocol

Diagramación e impresión

F&G Editores

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN VII

LA AGRICULTURA CENTROAMERICANA ANTE LOS DESAFÍOS CLIMÁTICOS, ECONÓMICOS Y TECNOLÓGICOS

Antonio Mijaíl Pérez
Albert Schram

1

1. Introducción	3
2. Objetivo General	5
3. Objetivos Específicos	6
4. Generalidades	7
5. Metodología	23
6. Resultados	34
7. Discusión	37
8. Conclusiones	38
9. Bibliografía	39

INVERSIÓN NACIONAL Y EXTRANJERA EN CENTROAMÉRICA: ¿CÓMO FOMENTARLA EN EL MARCO DE LA OMC?

Andrés Rodríguez
Edgar Robles

43

Introducción	45
1. Inversión, productividad y crecimiento: Breve repaso de la teoría y la evidencia más reciente	49
2. Inversión en Centroamérica	59
3. Importancia de las zonas francas en Centroamérica	69
4. Alternativas para cumplir con el nuevo marco normativo de la omc	83
Conclusiones y Recomendaciones	89
Bibliografía	92

**EL TLC DE CENTROAMÉRICA CON LOS ESTADOS UNIDOS
Y LA NUEVA RONDA DE LA OMC:
TEMAS SENSITIVOS PARA CENTROAMÉRICA
Y RECOMENDACIONES PARA OPTIMIZAR LA NEGOCIACIÓN**

*Reny Mariane Bake
José Francisco Spross*

95

Introducción	97
1. Antecedentes de las negociaciones del “TLC” entre Centroamérica y Estados Unidos –CAFTA–	98
2. Relaciones comerciales de los socios del CAFTA	106
3. Temas sensibles en el CAFTA	124
4. Conclusiones	141
5. Recomendaciones	145
6. Bibliografía	149

**CENTROAMÉRICA Y LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO:
ANÁLISIS DE SU EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS**

*Enrique Sáenz
Ángel Saldomando*

153

Introducción	155
1. La ayuda oficial al desarrollo: ¿Hacia una nueva etapa?	157
2. ¿Se puede evaluar el impacto de la AOD?	164
3. Un examen de la AOD para Centroamérica	168
4. Los principales desafíos de Centroamérica frente al siglo XXI y las perspectivas de la AOD	186
5. Propuesta de bases para una estrategia	193
Bibliografía	198

INTRODUCCIÓN

Pablo Rodas Martini

*Ph.D. y M.Sc., QMW, Universidad de Londres
Director del Proyecto Regional 2001-2005*

El proyecto “Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI” estuvo vigente en la región centroamericana desde 2001 a finales de 2005. A lo largo de este período se financiaron más de dos decenas de investigaciones, se organizaron numerosos talleres y se llevaron a cabo varios cursos internacionales. Esas fueron las actividades principales llevadas a cabo por este proyecto que desde Guatemala tuvo una proyección hacia la región centroamericana.

El proyecto estuvo basado en ASIES de Guatemala y contó con el financiamiento de IDRC de Canadá. En su primera fase también fue apoyado por la Ford Foundation, y para cursos llegó a contar con la colaboración de organismos internacionales: Banco Mundial, BID, CEPAL, OEA, y USAID.

El proyecto contó con un Grupo Asesor, conformado por destacados economistas de la región. Economistas que formaron parte de este grupo asesor al inicio, a mitad o final del proyecto, fueron los siguientes (se colocan los cargos que ocupaban cuando fueron integrantes del Grupo Asesor):

- Manuel Agosin (chileno). Asesor Económico Regional del Departamento Regional de Operaciones 2 (México, Centroamérica, República Dominicana y Haití) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ian Bannon (británico). Economista Jefe para Centroamérica del Banco Mundial.
- Victor Bulmer-Thomas (británico). Director del Royal Institute of International Affairs del Reino Unido.
- Teresa Deras (hondureña). Vicepresidenta de la Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE) de Honduras.
- Arturo Grigsby (nicaragüense). Director Ejecutivo de NITLAPAN, Instituto de Investigación y Desarrollo de la Universidad Centroamericana (UCA) de Nicaragua.
- Rebeca Grynspan (costarricense). Directora de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para México, Centroamérica, República Dominicana, Cuba y Haití.

- Felipe Jaramillo (colombiano). Economista Jefe para Centroamérica del Banco Mundial.
- Ricardo Monge (costarricense). Director Ejecutivo de la Fundación Comisión Asesora en Alta Tecnología de Costa Rica (CAATEC).
- Carlos Orellana (salvadoreño). Jefe de la Sección de Economía Internacional de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), El Salvador.
- Amparo Pacheco (costarricense). Directora de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales, Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), Costa Rica.
- Archibald Ritter (canadiense). Profesor de Carleton University. Ennio Rodríguez (costarricense). Economista Senior de la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos del BID.
- Gert Rosenthal (guatemalteco). Ex Secretario General de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y ex Embajador ante las Naciones Unidas.
- Alexander Segovia (salvadoreño). Director Ejecutivo del programa “Las economías y sociedades centroamericanas a inicios del siglo XXI”, proyecto apoyado por el Social Science Research Council (SSRC) y la Fundación Friedrich Ebert.
- Raquel Zelaya (guatemalteca). Secretaria Ejecutiva de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala.

Información general sobre el proyecto puede todavía ser accesada a través de su página web: www.ca-asies.org la cual continuará vigente hasta el 2010, a pesar de que el proyecto ya concluyó. Toda la información que se fue colocando ahí –las mismas investigaciones, las presentaciones de power point de los talleres y cursos, por ejemplo-, podrán siendo consultadas por todos aquellos que lo deseen.

En relación a las investigaciones, esta dirección diseñó desde la concepción del proyecto un procedimiento que procuró lograr la mayor participación

posible pero a la vez permitió contar con un sistema estricto para garantizar la calidad académica de las investigaciones.

Los términos de referencia se sacaban a concurso. Podían participar todos los centros de investigación y universidades centroamericanos que lo desearan. Se les daba un lapso razonable para enviar sus propuestas, las cuales luego eran revisadas por jurados conformados por economistas expertos en la región centroamericana. Este fue el aspecto medular del proceso de selección, pues de esa manera se garantizaba una plena imparcialidad en la selección de las mejores propuestas. Andrés Rius, oficial de IDRC, y este servidor, como director del proyecto, solo fungimos como jurados en el primer ciclo, pero después deliberadamente nos excluimos de los siguientes ciclos. Las investigaciones eran discutidas después en talleres, a los que asistían destacados economistas de la región, de manera tal que se pudiera dar la mayor retroalimentación posible a los autores.

El resto de esta introducción presenta los términos de referencia de las investigaciones que incluye este tomo, así como información sobre las entidades e investigadores que fueron seleccionados y de quienes fungieron como jurados ad honorem. Al final se incluye las estadísticas generales de participación, que evidencian que este proceso despertó un gran interés entre los centros de investigación y universidades de la región.

Investigación # 1: “La agricultura centroamericana ante los desafíos climáticos, económicos y tecnológicos”. Se pretendía que esta investigación diera respuesta a las siguientes interrogantes:

1. ¿Cuáles han sido los éxitos y fracasos en la diversificación agrícola regional (en un sentido amplio: económico y ambiental)?
2. ¿Cuáles son los principales riesgos climáticos que confronta la región y qué puede hacerse para sortear esos inconvenientes?
3. ¿Cuáles son las opciones que tienen los países centroamericanos para reaccionar a la volatilidad en los precios internacionales de los productos agrícolas?
4. ¿Cómo se pueden aprovechar las nuevas tecnologías para lograr un desarrollo sustentable del sector agrícola centroamericano?
5. ¿Cuáles son los retos que la negociación agrícola en la OMC, en el ALCA, y en el TLC con los EE.UU. plantean para Centroamérica?

Para este tema se recibieron propuestas por parte de nueve instituciones. Se seleccionó la propuesta presentada por el Centro de Diversidad Animal de la Universidad Centroamericana (UCA) de Nicaragua.

Los investigadores fueron: Doctor Antonio Mijaíl Pérez y Doctor Albert Schram.

El jurado internacional estuvo integrado por: James Boyce, Universidad de Massachusetts (UMASS), Amherst, Jaime Granados, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC, Raúl Hopkins, International Fund for Agricultural Development (IFAD), Roma, y Carlos Pomareda, Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial (SIDESA), San José.

Investigación # 2: “Inversión nacional y extranjera en Centroamérica: ¿Cómo fomentarla en el marco de la OMC?” Se pretendía que esta investigación diera respuesta a las siguientes interrogantes:

1. ¿Cuál ha sido la evolución de la inversión doméstica y extranjera (incluyendo la intra-regional) en Centroamérica desde 1990 a la fecha?
2. ¿Después de un buen número de años de implementación, qué conclusiones sobre el impacto en la inversión se pueden extraer de la creación de zonas francas y otros estímulos fiscales en Centroamérica?
3. ¿Cuáles son las determinantes de la inversión privada nacional y extranjera en Centroamérica?
4. ¿Qué plantea la literatura económica reciente sobre estímulos a la inversión en países en desarrollo?
5. ¿Cuáles son las exigencias que impone la normativa de la OMC impone en materia de inversión, y cómo tendrían que ajustar sus políticas domésticas los países centroamericanos para estimular la producción bajo ese nuevo marco normativo?

Para este tema se recibieron propuestas por parte de cinco instituciones. Se seleccionó la propuesta presentada por la Academia de Centroamérica de Costa Rica. Los investigadores fueron: Doctor Andrés Rodríguez y Doctor Edgar Robles.

El jurado internacional estuvo integrado por: Manuel Agosin, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C., y Victor Bulmer-Thomas, Royal Institute of International Affairs (RIIA), Londres.

Investigación # 3: “El TLC con los EE.UU. y la nueva ronda de la OMC: Temas sensitivos para Centroamérica y recomendaciones para optimizar la negociación”. Se pretendía que esta investigación diera respuesta a las siguientes interrogantes:

1. ¿Qué beneficios obtuvo Centroamérica de la ronda Uruguay?
2. ¿De la agenda de Doha, cuáles son los puntos sensitivos para los países centroamericanos?
3. ¿Qué cambiaría al suscribir un TLC con los EE.UU. respecto al estado actual que la región tiene bajo la ICC y el SGP?

4. ¿Cuáles deberían los puntos de negociación principal para Centroamérica en un TLC con los EE.UU.?
5. ¿Qué enseñanzas pueden derivar los países centroamericanos de sus negociaciones en el ALCA para abordar las negociaciones de la ronda Doha y del TLC con los EE.UU?

Para este tema se recibieron propuestas por parte de ocho instituciones. Se seleccionó la propuesta presentada por la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Francisco Marroquín (UFM) de Guatemala. Los investigadores fueron: Licenciada Reny Mariane Bake y Licenciado José Fernando Spross.

El jurado internacional estuvo integrado por: Marcelo Olarreaga, Banco Mundial, Washington D.C., Ennio Rodríguez, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C., José Manuel Salazar, Organización de Estados Americanos (OEA), Washington D.C., Diana Tussie, Latin American Trade Network (LATN), Buenos Aires, y Ricardo Zapata, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), México D.F.

Investigación # 4: “La ayuda internacional hacia Centroamérica: Perspectivas para el próximo quinquenio y retos que conlleva”. Se pretendía que esta investigación diera respuesta a las siguientes interrogantes:

1. ¿Qué plantea la literatura reciente sobre la ayuda internacional hacia países en desarrollo?
2. ¿Cuáles han sido los flujos de ayuda hacia Centroamérica desde 1990 a la fecha y cuál ha sido el impacto que ha ejercido sobre estos países?
3. ¿Cuáles son las dificultades principales que confronta la ayuda internacional en Centroamérica ya sea por el lado de los países receptores como por el de los países donantes?
4. ¿Cuál es la perspectiva de la ayuda internacional hacia Centroamérica en el próximo quinquenio y cuáles son los desafíos que plantean para los países?

Para este tema se recibieron propuestas por parte de trece instituciones. Se seleccionó la propuesta presentada por la Facultad de Diplomacia y Relaciones Internacionales, Universidad Americana (UAM) de Nicaragua. Los investigadores fueron: Máster Enrique Sáenz y Máster Angel Saldomando.

El jurado internacional estuvo integrado por: Miguel Gutiérrez-Saxé, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), San José, William Pleitez, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), San Salvador, Gert Rosenthal, Embajador de Guatemala ante las Naciones Unidas, y Fernando Rueda, Universidad de Burgos (UBU), Burgos.

Cerramos esta introducción presentando las estadísticas generales de las entidades que compitieron por estos cuatro temas de investigación.

92 INVESTIGADORES, 30 INSTITUCIONES, 35 PROPUESTAS		
	Número	%
INVESTIGADORES		
Sexo		
Mujeres	31	33.7
Hombres	61	66.3
	92	100
Edad		
20-29	14	15.2
30-39	27	29.3
40-49	15	16.3
50-59	6	6.5
+ de 60	0	0
Sin rango	30	32.6
	92	100
Título		
Doctorado	11	12.0
Maestría	36	39.1
Licenciatura o equivalente	34	36.9
Sin título	11	12.0
	92	100
INSTITUCIONES		
Institución		
Centro de investigación o fundación	12	40.0
Universidad (o centro de una universidad)	17	56.7
Cámara empresarial	1	3.3
Organización sindical	0	0
	30	100
País		
Costa Rica	8	26.7
El Salvador	1	3.3
Guatemala	10	33.3
Honduras	1	3.3
Nicaragua	10	33.3
	30	100

LA AGRICULTURA CENTROAMERICANA ANTE LOS DESAFÍOS CLIMÁTICOS, ECONÓMICOS Y TECNOLÓGICOS

Antonio Mijaíl Pérez

Albert Schram

*Centro de Diversidad Animal,
Universidad Centroamericana (UCA)*

Nicaragua, 2003

1.**INTRODUCCIÓN**

De una manera sintética se puede decir que la biodiversidad es el conjunto de los seres vivos existentes en el planeta, aunque este concepto ha sido ampliamente abordado y redefinido en sus diferentes acepciones (Pérez, 2001a).

Actualmente, en la mayor parte de los ámbitos del conocimiento se tiene conciencia de la importancia de lograr un desarrollo que no conduzca al detrimento de la biodiversidad.

Al hablar de biodiversidad se suele pensar en las formaciones vegetales, p. Ej. los bosques, que son el componente visible de los ecosistemas. En el caso de la fauna, suele pensarse habitualmente en aquellas especies carismáticas, especies de gran tamaño, gran belleza, etc., como la tortuga parlama, el quetzal, etc. (Pérez, 2002). No obstante, la trama ecológica está compuesta por un sinnúmero de especies que tienen un lugar y una función clave dentro de los ecosistemas (Odum, 1996).

El uso sostenible de la biodiversidad es lo que atañe a este proyecto y es lo que se propone abordar utilizando la vía de los sistemas silvopastoriles en los que convergen la producción y la conservación.

En este sentido, comercio, agricultura, sostenibilidad y desarrollo son y serán los puntos de atención durante los próximos años por parte de los gobiernos, las agencias de cooperación y los distintos sectores sociales de la región. Es evidente que actualmente la agricultura centroamericana no sólo está enfrentando los retos de los procesos de integración de los mercados y los cambios tecnológicos, sino que también deberá darse a la tarea de reelaborar la madeja de los procesos de producción de bienes de naturaleza agropecuaria ante los cambios suscitados en los recursos naturales disponibles, como resultado de la intervención del ser humano; sobre este último punto versará nuestra atención en el presente trabajo.

Aunque es notorio el interés que la sociedad actual tiene por informarse y participar en aquellos temas y decisiones que comprometen el uso de los

recursos y su impacto en el ambiente, el vector de interés de muchos gobiernos sigue siendo mejorar los resultados económicos anuales aunque éstos impliquen un deterioro de los recursos naturales que controlan, dejando de lado la consideración del costo de oportunidad de la utilización racional de éstos para trasladar el problema a las próximas generaciones.

En el ámbito teórico, es realmente difícil encontrar relaciones directas entre los agregados económicos que presentan los países o regiones y los propios temas ambientales, salvo excepciones microlocalizadas. Hoy día, para estos temas de preocupación de toda la sociedad no se termina de concretar un modelo de desarrollo evaluable y congruente de la muy discutida relación sostenibilidad-producción y sus impactos, el cual pueda conducir a la formulación de políticas que comprometan el uso racional de los recursos que se controlan.

Actualmente, es posible encontrar trabajos muy elaborados sobre los resultados económicos y comerciales de la región centroamericana, así como propuestas de escenarios posibles ante los procesos de integración de los mercados y los retos que enfrentan los sectores productivos locales como consecuencia del proceso de globalización. Ejemplo de fuentes que se han utilizado para situar el presente trabajo en el contexto general lo constituyen CEPAL 2000, INCAE 1999 y 2002, así como diversos análisis de CEPAL, INCAE, IICA, FAO, etc. Sin embargo, los mismos se centran en el análisis de los agregados sectoriales de la economía de los países o regiones. No obstante, en otras publicaciones, como Agritrade-IICA 1999, comienza a ser visible las relaciones entre la economía, los rendimientos y la sostenibilidad, exponiendo los beneficios obtenidos mediante la adopción de prácticas no agresivas del ambiente, situación que ha sido evaluada no sólo por los beneficios percibidos mediante un mejor precio de los productos sino porque se afirma que se ha logrado superar los rendimientos que la agricultura intensiva ha obtenido hasta el momento,

derribando el tabú de que las prácticas agrícolas no agresivas necesariamente implican un resultado precario.

Es evidente que mientras la principal preocupación sea la balanza comercial y los rendimientos, sin modificar las actuales prácticas productivas - “prácticas agrícolas agresivas” - los actuales sistemas de producción estarán más orientados hacia una lógica productivista poco sensible a la adopción de prácticas de conservación de suelos y calidad de las aguas, e indiferentes ante las excesivas tasas de extracción de los recursos mineros, forestales y marítimos, procesos que comprometen las posibilidades de renovación o reposición de nuevas poblaciones, relegando a un segundo plano los impactos derivados.

La sostenibilidad de los recursos dependerá no solamente de la labor de los sectores económicos y los gobiernos sino, de manera indudablemente más importante, de los sectores consumidores locales e internacionales que demandan mayor información sobre lo que consumen, de tal manera que la modificación en sus preferencias de consumo de bienes y servicios tendrá un mayor grado de determinación del uso de prácticas sostenibles. Es precisamente este tipo de mirada prospectiva la que terminará por dar las claves y quizás, solamente quizás, ésta sea la presión necesaria, la del consumo hacia los mercados, para lograr la configuración de un modelo de desarrollo sostenible y transferible a las próximas generaciones.

Un ejemplo de esta reflexión lo constituye la reciente visita a la región de expertos para la certificación de carne orgánica, ya que los beneficios percibidos por los ganaderos de la región han despertado un gran interés, llegando a proponer una reevaluación de la cadena productiva y logística en la producción de carne orgánica. Este tipo de estímulos constituye precisamente el detonante necesario para la adopción de prácticas de manejo que impliquen una eliminación total de métodos productivistas con prácticas alimenticias basadas en la utilización de hormonas, uso de agroquímicos en la obtención de pasturas, etc.

En resumen, en cada una de las temáticas en las que se relacionen lo económico y lo ambiental deberá considerarse seriamente que los objetivos económicos

sean realmente sostenibles en el tiempo, asegurando no sólo la satisfacción de las necesidades actuales sino también la de las generaciones futuras.

El proceso de ir encarando la brecha entre los resultados económicos y el impacto sobre el ambiente ha llevado a muchos economistas y otros investigadores a adoptar enfoques multidisciplinarios, los cuales evidencian las relaciones de la productividad en el tiempo. Este tipo de análisis ha posibilitado la inclusión de factores como el de la preservación de recursos naturales y ya no sólo el de la utilización de los mismos desde la perspectiva de explicar y estimular la producción por la adopción de tecnología adaptativa.

Por otra parte, la intervención humana y la presencia fortuita de fenómenos naturales, tales como el Mitch y el Niño, tienen un impacto en la capacidad productiva en el tiempo que llevan a plantear la posibilidad de mantener determinados resultados productivos en presencia de estas intervenciones. Hay muchas oscilaciones que podrían ser corregidas mediante la tecnología pero las experiencias actuales están demandando una reevaluación de las prácticas agropecuarias presentes así como una reevaluación del manejo del espacio y de las intervenciones humanas, si se desea mantener al menos los niveles de producción de hoy día, con menos presión sobre los recursos.

Finalmente, es oportuno mencionar que resulta complejo evaluar la sostenibilidad a un nivel bajo de micro localización de un determinado territorio, aunque hoy en día es posible echar mano de muchos parámetros y métodos suficientemente probados que posibilitan la agregación de resultados a niveles superiores de localización (sistema de producción-territorio-país), contribuyendo así a su valoración. La propuesta metodológica del presente trabajo apunta en esa dirección; se mantiene que el establecimiento de prácticas no agresivas y la preservación de la biodiversidad son algunas de las claves de la sostenibilidad medidas en términos de productividad y mejores precios, lo que contribuiría a que las futuras generaciones tuvieran una mejor calidad de vida. Eso sí, previamente se tratará de desentrañar los límites agro-socio-económicos y la capacidad de soporte de los factores involucrados y su preservación.

2.

OBJETIVO GENERAL

Establecer la relación entre la producción de carne de res en fincas y el grado de biodiversidad en tres regiones/zonas de Nicaragua, Honduras y Costa Rica.

3.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Clasificar una muestra de fincas en los tres países seleccionados según su nivel de biodiversidad y susceptibilidad de la producción ante factores climáticos.
2. Desarrollar un criterio de biodiversidad en fincas, útil para los propósitos de esta investigación: **selección de bioindicadores para medir la biodiversidad en las fincas.**

4.**GENERALIDADES****4.1. LA AGRICULTURA
CENTROAMERICANA EN EL
CONTEXTO ECONÓMICO GENERAL**

La evolución de los mercados internacionales ha planteado nuevos escenarios dentro de los cuales los países de la región centroamericana han desarrollado esfuerzos por mantener y someter a una revisión constante las actuales estructuras arancelarias intra e inter regionales con el objetivo de acompañar el conjunto de iniciativas en materia de liberalización y negociación comercial.

Tal situación ha supuesto nuevos escenarios dentro de los cuales la competitividad habría de descansar sobre una gama de condiciones tecnológicas y de un tejido empresarial regional lo suficientemente consistente para encontrar en los supuestos comerciales negociables, oportunidades que se traduzcan en los ejes motrices de las relaciones intersectoriales de los distintos sectores económicos de la región. Dicho de otra forma, los conglomerados identificados, pertenezcan estos al sector de agro negocios, turismo, pesca, forestal, Pymes, entre otros, tendrán que reevaluar sus estructuras de costo, su red logística, la infraestructura de apoyo y sus procesos, comprando los mismos al nivel de los precios internacionales.

En materia de agricultura y especialmente en agro negocios, en la región se asiste en los últimos años a un notable incremento en los mercados norteamericanos y europeos; ya avanzada la década de los 90, la disminución de las barreras arancelarias por medio de la adopción del Sistema General de Preferencias (SGP) aplicado por los Estados Unidos y Europa tuvo como respuesta un incremento en los volúmenes exportables de frutas y hortalizas desde la región centroamericana. Por otra parte, los espacios propiciados por la OMC en materia de eliminación de barreras no arancelarias en la agricultura, especialmente en la eliminación de los criterios no fundamentados relacionados con la sanidad animal y vegetal, abre

nuevos escenarios y oportunidades a los productores locales.

La experiencia mexicana muestra que a partir de su puesta en marcha en 1994, el TLC ha canalizado mayores flujos de inversión hacia los sectores agrícolas de frutas y hortalizas, sobre todo hacia aquellos agentes económicos vinculados a la cadena logística y servicios tales como transporte, transferencia de tecnología, y la red logística se vio claramente beneficiada.

Queda mucho camino que recorrer para los centroamericanos; los esfuerzos futuros deben encaminarse a conseguir de la mejor manera dos aspectos esenciales:

- 1) Estímulo a las nuevas formas de producción, aprovechando nuevos mercados y alianzas entre sectores;
- 2) Una exitosa negociación comercial como tema pendiente.

Es evidente que los resultados productivos en la región centroamericana han mejorado en los últimos años; por otra parte, reconocer y asumir los criterios de consumo de los mercados desarrollados ha implicado la adopción de sistemas de comercialización, redes logísticas, cooperación intersectorial y técnicas de cultivo, entre otros, que han dado como resultado un mejoramiento de la calidad de las exportaciones. De manera paralela, también se evidencia en la cultura productiva local un mayor y marcado interés por la preservación del ambiente y la biodiversidad, tema que se abordará ampliamente en los capítulos posteriores. Estas nuevas racionalidades, aunque queda mucho por recorrer, están actualmente presentes en las decisiones de los agricultores, situación que hace pocos años carecía de interés si se analiza los resultados triunfalistas derivados de la mal llamada revolución verde.

Otro aspecto no menos importante en el área es la generación de tecnología adaptativa; la posibilidad de alianzas entre los sectores privados e instituciones

de investigación ha incrementado la capacidad local, posibilitando a los productores locales un mejor acceso a los sistemas de información.

En la actualidad, los gobiernos -conscientes del papel que deberán jugar las instituciones de cara a la articulación de las cadenas productivas con los circuitos internacionales-, iniciaron desde hace pocos años el análisis de conglomerados que tienen relación con el abastecimiento logístico y comercial como soporte de la producción local.

4.2. LA POLÍTICA COMERCIAL AGRÍCOLA EN CENTROAMÉRICA

Respecto a su política comercial, en los últimos diez años Centroamérica ha asistido a un amplio proceso de apertura, que en primera instancia se caracterizó por la firma de tratados de libre comercio con varios países, particularmente latinoamericanos. La región ha participado de manera beligerante en el sistema de comercio mundial en distintos ámbitos bilateralmente, a través de los tratados de libre comercio (TLC); a nivel regional, en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); y a nivel multilateral, a través de su participación en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Al igual que en los procesos de apertura llevados a cabo en otros países, en Centroamérica éstos han conducido a una mayor eficiencia en el aparato productivo interno, la utilización más racional de los

recursos, y un mayor nivel de bienestar de los consumidores al tener acceso a productos de mejor calidad y a bajos precios.

La apertura ha traído algunos efectos positivos sobre todo en el sector agrícola. A pesar del incremento en el nivel de importación en el período 1985-2000, el PIB agrícola creció (Cuadro 1).

Las exportaciones agrícolas crecieron más que las importaciones, dejando un resultado neto positivo en la balanza comercial agrícola. Otro resultado positivo de la apertura fue la mayor diversificación de las exportaciones, esfuerzo en el que nuevos sectores de la economía se unieron a los esfuerzos internos de exportación, que se promovieron en cada uno de los países del área (Cuadro 2).

En cuanto a los aranceles y otras barreras al comercio, éstos son bastante diferenciados en cada uno de los países del istmo. Dentro del comercio extrarregional las barreras son mayormente arancelarias y dentro del comercio intrarregional, mayormente no arancelarias.

En realidad, la principal distorsión de los mercados agrícolas internacionales la producen los aranceles y otras medidas restrictivas del acceso a mercados. Estos mecanismos son ampliamente utilizados por casi todos los países para proteger a sus productores locales. En Centroamérica, el resto de Latinoamérica y otros países en desarrollo, los aranceles son el principal, o el único, instrumento de política comercial agrícola. Esto es a causa de su bajo costo fiscal y de lo rápido y simple de su administración.

Por otro lado, la inclusión de la agricultura dentro del sistema multilateral de comercio ha significado un importante avance; aunque no estaba relegado en las negociaciones, a este tema no se le daba anteriormente la importancia requerida. Por ello, la Ronda Uruguay marca un punto de inflexión que conllevará a cambios en las negociaciones en el organismo internacional, en pro de los países que mayormente dependen del sector agrícola. Igualmente, esto traerá una mayor transparencia y certidumbre a la producción y las transacciones agrícolas internacionales. Si bien hasta ahora los progresos son pocos y aún el comercio internacional agrícola adolece de fuertes distorsiones e imperfecciones del mercado, se avanza de manera más decidida hacia una mayor liberalización del mercado en el largo plazo.

La tendencia a la liberalización no se limita únicamente a la reducción arancelaria en el ámbito mundial, sino también a su eliminación e incluye el incremento del acceso a mercados, la reducción y eliminación de las medidas más distorsionantes, como las de caja ámbar y subvenciones a la exportación, el aumento de los montos dirigidos a

Cuadro 1
CENTROAMÉRICA: PIB AGRÍCOLA 1985-2000

Años	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB	5614	4627	7655	7949	8863	9132	8433	8819

Fuente: World Development Indicators. Banco Mundial, 2001.

Cuadro 2
CENTROAMÉRICA:
COMERCIO AGRÍCOLA 1985-1998

Variables	1985	1990	1995	1996	1997	1998
Exportaciones agrícolas	2851	3022	4578	4700	5210	5555
Importaciones agrícolas	529	931	1772	2161	2368	2413
Balanza comercial agrícola	2322	2091	2806	2539	2942	3142

Fuente: World Development Indicators. Banco Mundial, 2001.

ayudas internas sin restricción (caja verde), una mayor rigurosidad en las normas técnicas, sanitarias y ambientales, y la propiedad intelectual y la capacidad institucional interna para la negociación y administración de acuerdos comerciales.

Pese a todo esto, los subsidios y otras distorsiones al comercio aún persisten, y se tendrá que esperar más tiempo para ver resultados más contundentes en materia de liberalización de los mercados agrícolas mundiales. Es bien sabido que los países desarrollados aún dan un fuerte apoyo a sus agriculturas, concentrado en unos cuantos productos básicos que compiten grande y principalmente con los países en desarrollo, en particular con los centroamericanos. Este apoyo se da particularmente en soporte a precios y subsidios directos a la producción, complementado en algunos casos con subsidios a la exportación. Existe una fuerte resistencia política para la eventual reducción del nivel de apoyos, sobre todo en Europa, pero también en Estados Unidos, en el caso de estos productos sensibles.

Los aportes recibidos por los agricultores en países desarrollados han aumentado constantemente durante los últimos años. En términos reales absolutos, este monto creció, pasando de US\$ 236,4 millones como promedio anual durante el período 1986-1988, a US\$ 257,6 millones durante el período 1988-2000. El mayor apoyo a los agricultores se da en la forma de soporte de precios, es decir, medidas dirigidas a mantener un precio local artificialmente alto. Esto representa más de US\$ 170 millones anuales, equivalente al 66% del apoyo a los productores. Esta importancia relativa del soporte a precios ha venido reduciéndose en el transcurso de los años, y a medida que se avance con la OMC, se espera que disminuyan.

En los acuerdos de la OMC, referentes a bienes industriales, las subvenciones a la exportación están estrictamente prohibidas, no así en los bienes agropecuarios. En 1996, la Unión Europea representó el 90% del total mundial de este tipo de subsidios.

Los avances de los últimos años en el sector agrícola de los países desarrollados les ha permitido prepararse para los cambios que se avecinan en las negociaciones multilaterales y casi puede asegurarse que están listos para entrar al mercado internacional en condiciones competitivas. En ese sentido, han realizado las inversiones necesarias para mejorar la productividad agrícola y de esta manera mejorar su posición competitiva en el escenario agrícola mundial.

Semejante situación debe alertar a los países centroamericanos para acelerar sus procesos de acondicionamiento con el fin de ser más competitivos internacionalmente ante la fuerte rivalidad que se avecina de competidores bien preparados productivamente y con una gran capacidad de negociación. La mayor y mejor inversión se torna una prioridad para

distintos actores económicos de la región, si realmente se desea estar preparado para los retos venideros y reducir de manera sostenida las grandes brechas de competitividad que ahora existen entre el sector agrícola de Centroamérica respecto a otros países.

Si bien se ha dado importantes cambios en el abordaje del tema agrícola en el seno de la OMC, la correlación de fuerzas no es favorable a los países menos desarrollados. Las nuevas negociaciones agrícolas se verán fuertemente influenciadas por las políticas agrícolas y comerciales de la Unión Europea y los Estados Unidos, quienes han mantenido durante décadas un fuerte apoyo y en distintos sentidos a sus productores. Su participación en los mercados agrícolas mundiales les da gran poder de negociación, y desde antes del inicio de la nueva ronda de negociaciones empezaron a revisar su política agrícola, a manera de ajustarla a los nuevos tiempos y prepararla bien mediante leyes de vigencia a mediano plazo.

No olvidemos la situación en la Unión Europea, la política agrícola es eminentemente proteccionista, con altos subsidios a la producción, a la exportación y otras ayudas directas e indirectas dirigidas a sus productores; en los Estados Unidos también y, en general, este país distorsiona su sector agrícola en mucha menor cuantía que la UE, pero al final sigue siendo proteccionista, contrario a su discurso libre-cambista.

Si los precios internacionales de los productos básicos continúan bajos, es de esperarse que los subsidios en estos dos países se incrementen, tal como ha sucedido en el pasado. Esto sucede por presiones políticas internas, y por instrumentos de soporte específicamente diseñados para activarse en una coyuntura de precios internacionales bajos; es decir, medidas del tipo contra cíclicas.

El principal instrumento de la Política Agrícola Común (PAC) de la UE es el soporte de precios, aunque esto tiende a disminuir según las últimas reformas incluidas en la Agenda 2000. Estas reformas buscan, entre otras cosas, acercar la PAC a las disciplinas de la OMC.

El soporte de precios incluye la utilización de precios meta, precios de intervención y subsidios a la exportación, además de los aranceles. Otros elementos de la PAC son los pagos directos desconectados de la producción, los cuales aumentaron, presumiblemente para compensar la reducción relativa en el soporte de precios; y los controles de oferta, o programa de exclusión de tierras, que son medidas de caja azul aún permitidas, pero cuestionadas.

Las reformas a la PAC, que se vienen adoptando desde 1992, apuntan hacia un alineamiento parcial con la OMC, lo cual incluye la transición hacia pagos desconectados del precio y la cantidad producida,

junto a nuevos elementos relacionados con el ambiente y el desarrollo rural. En el futuro cercano no se vislumbra una disminución significativa en el apoyo doméstico otorgado por la UE a su sector agrícola.

Los compromisos ante la OMC fijan un tope de 65 mil millones de euros para la caja ámbar; el monto otorgado actualmente es de 35 mil millones, así que la UE aún tiene bastante capacidad de maniobra para incrementar este tipo de ayudas distorsionantes, si quisiera hacerlo. Por otro lado, en las nuevas negociaciones, los subsidios a la exportación (US\$ 5,657 millones en 1999) serán defendidos fuertemente por la UE, ya que son una parte importante de su sistema de soporte de precios.

4.2.1.Los retos de la política comercial y de la agricultura en Centroamérica

El sector rural de Centroamérica, y en particular el sector agrícola, pasa por una seria crisis que afecta particularmente a las grandes masas poblacionales dedicadas a su producción y consumo. Diversos son los factores que la originan; entre otros, los altos niveles de subsidios en los países desarrollados, las políticas comerciales de terceros países y la distorsión de los mercados internacionales de ciertos productos agrícolas básicos. Se suma a estos factores el hecho de que la oferta agrícola mundial ha crecido más rápido que la demanda, lo que ha llevado a la baja de los precios internacionales.

La crisis es particularmente grave porque la región depende fuertemente de las actividades agropecuarias y de otras situadas en el sector rural; es de hacer notar que más de la mitad de la población del área vive en zonas rurales, cerca del 80 % depende de la agricultura, y ésta, a su vez, representa una buena parte de la producción y las exportaciones de la región (Cuadro 3).

Para enfrentar la crisis, ya de por sí estructural, se requiere un fuerte y mejor apoyo para el sector rural, lo cual implica elaborar políticas y acciones ya no sólo de corto plazo, sino también aquellas de largo plazo que tienden a ser más proactivas y estructurales.

Igualmente, las salidas y acciones que se puedan vislumbrar, además de tomar en cuenta los aspectos productivos y de competitividad, no deben descuidar los aspectos socio-políticos y ambientales para darles viabilidad real y sostenibilidad. El fin último de los objetivos de las políticas de largo plazo

debe ser lograr mejoras en las condiciones de vida de la población rural en particular y del país en general.

Los problemas de la agricultura en el área centroamericana, además de ser estructurales, son insostenibles. En el ámbito social, los niveles de pobreza en las familias rurales y agrícolas han sobrepasado sus límites. La pobreza es más acentuada en las zonas rurales y dentro de estas los trabajadores agrícolas sin tierra, son los más pobres entre los pobres (Cuadro 4).

La rentabilidad en muchas de las actividades más importantes y en lo ambiental se ha tornado más difícil por el grave deterioro al que han estado sometidos los recursos naturales, deterioro que en lo últimos quince años se ha incrementado.

Los factores internos relevantes que ayudan a explicar la crisis son los siguientes:

- La conformación de la estructura productiva, caracterizada por la existencia de pequeños productores cuyo reducido tamaño de operaciones no les permite alcanzar economías de escala. A esto se agrega lo inadecuado de los medios de producción utilizados en las labores productivas y la falta o poca institucionalidad.
- La existencia de una agricultura de subsistencia que caracteriza a los pequeños productores agropecuarios, principalmente los más pobres. Esto hace que permanentemente estén fuera del mercado y dependiendo de las ayudas estatales y las ONG's.
- Aún cuando la mayoría de los gobiernos estén conscientes del papel que juega el sector rural, no han logrado definir una estrategia coherente y concertada del desarrollo rural; por el contrario,

Cuadro 3 PEA RURAL Y AGRÍCOLA EN CENTROAMÉRICA Porcentajes					
Variables	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
% PEA rural	54	51	57	51	41
% PEA agrícola	21	27	58	43	30
Fuente: CEPAL (2002).					
Cuadro 4 POBREZA EN CENTROAMÉRICA Porcentajes					
Variables	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Pobreza	21	52	75	73	68
Indigencia	8	22	60	49	51
Indigencia rural	10	31	71	55	69
Fuente: Estado de la Región, 1999.					

los apoyos del sector público a la agricultura se han reducido al amparo de las políticas de ajuste económico impulsadas por organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial.

- Una debilidad de los productos agropecuarios centroamericanos es que prácticamente se han estancado en su fase de elaboración primaria, por lo que tienen un escaso valor agregado. La mayoría de los productos son materia prima, cuyo procesamiento industrial se realiza fuera de las fronteras regionales. La poca elaboración de los productos impide ejercer otras prácticas productivas en las que se requiere más conocimiento tecnológico e información de mercados para colocar los productos, no sólo en el mercado nacional, sino principalmente en el internacional.
- Otros factores internos que alimentan la crisis son la fuerte debilidad institucional, la falta de coordinación interinstitucional (sector público-privado y ONG's), el uso y distribución de la tierra y los problemas de propiedad, particularmente en el caso de Nicaragua, cuyo problema lleva más de veinte años y para el cual actualmente no se avizora una solución definitiva.

Entre los factores externos se puede mencionar:

- El aumento de la oferta exportable agrícola mundial, originado por el incremento de la productividad agrícola, impulsada por los avances tecnológicos aplicados al campo, en los países desarrollados. En éstos, la producción agrícola ha aumentado por una menor utilización de insumos, que a su vez ha sido consecuencia de los avances tecnológicos en su producción. En Centroamérica, si bien la productividad ha aumentado, ésta ha sido bastante menor que la de los países desarrollados, que ahora son sus competidores.
- La oferta agrícola también ha aumentado por la entrada al mercado de nuevos productores como Vietnam y China, que incursionaron en la producción de café y ahora son unos de los mayores productores en el mundo.
- Si bien la oferta agrícola crece rápido, la demanda lo hace menos y para el caso de los productos agropecuarios primarios ésta es inelástica.

Otros factores externos son:

- La poca importancia que representan algunos productos agropecuarios en el comercio internacional.
- La alta concentración de la producción y el comercio mundial en pocos países y pocas empresas.
- Las restricciones de acceso a mercados, los subsidios a la producción y las barreras no arancelarias de los países desarrollados.

4.2.2. Sistemas de preferencias

El Sistema General de Preferencias de la Unión Europea unificó, A partir de 1997, el tratamiento a una lista de productos procedentes tanto de Centro América como de la Comunidad Andina, hasta 2001.

El Sistema General de Preferencias es un programa unilateral y temporal que establece preferencias relativas a la exención de aranceles, otorgadas por los Estados Unidos de América y Europa.

Para los periodos 1991-1996 las exportaciones centroamericanas pasaron de 93 millones de euros a 1,133 millones de euros, siendo Costa Rica el país que más se ha beneficiado de este mecanismo.

En este contexto, vale la pena destacar que los años 90 se presentan en la región como una década de suscripción de acuerdos bilaterales y multilaterales. En muchos de los casos la rapidez con que estos acuerdos se han suscitado tiene tan perplejos a líderes de gremios y productores locales que continúan más preocupados por el precio actual de un producto protegido y no se tiene una dimensión proporcionada del alcance que a mediados de la presente década se desencadenará con el establecimiento del ALCA.

Para algunos expertos, la velocidad del ritmo de las negociaciones en el seno de la OMC marcará para los centroamericanos las condiciones de preferencia transicional que habrá que concertar para llegar a un punto de convergencia al momento de la entrada en vigor del ALCA.

En materia agrícola, habría que considerar varios escenarios en la dicotomía agrícola-industrial, según los posibles intercambios, los componentes de inversión local, y la tendencia que se esperaría para la región entre las exportaciones y las importaciones industriales – agrícolas, así como una serie de aseguramientos necesarios como:

- la valoración de la consistencia actual de las cadenas de logística;
- capacidad exportadora;
- la promoción de bienes intermedios;
- la normalización y certificación de los sistemas de calidad que garanticen el cumplimiento de las normas de origen.

En resumen, las negociaciones agrícolas multilaterales constituyen un avance importante dentro de los esfuerzos por establecer un mercado internacional más libre y menos distorsionado en el futuro. Esto ha traído mayor transparencia y ha puesto ciertos límites en áreas de acción altamente controversiales por sus efectos distorsionantes en la oferta y los precios internacionales. Sin embargo, Estados Unidos y la Unión Europea todavía mantienen una fuerte influencia

en las negociaciones, lo que les puede permitir sacar algunas últimas ventajas.

Los mayores efectos de la OMC sólo se verán en el largo plazo, en particular a causa de la influencia de las leyes agrícolas de corte proteccionistas recientemente aprobadas en la UE y EE.UU., los dos mayores mercados y más grandes exportadores de productos agrícolas en el mundo. En cualquier caso, existe una tendencia hacia una mayor alineación de las políticas de apoyo de los países hacia lo que es permitido dentro de OMC, en especial las ayudas de caja verde, es decir los servicios generales de apoyo tales como capacitación, investigación y desarrollo, promoción y mercadeo.

La política comercial debe estar alineada con los objetivos de la política productiva y los de otros tipos de política (ambiental, social, etc.). La inversión pública, en áreas como la infraestructura y los servicios de apoyo, puede influir tanto interna como externamente, sin generar obstáculos innecesarios. De esta manera se estaría estimulando la creación de sistemas agroindustriales nacionales y regionales más completos y robustos.

El cambio estructural que la agricultura de Centroamérica requiere es tan grande que la cantidad de recursos y tiempo necesarios para llevarlo a cabo sencillamente escapan de las posibilidades reales de cualquiera de estos Estados. Por lo tanto, la inversión privada debería ser la punta de lanza de esta crucial transformación, minimizando los costos económicos y sociales.

4.2.3. La respuesta de Centroamérica en política comercial agrícola

La región centroamericana ha basado su política comercial en el empleo del arancel como instrumento preferente de política. El arancel es *ad valorem*, siendo su característica la de proteger menos en momentos en que los precios internacionales son bajos. Centroamérica consolidó aranceles máximos en sus ofertas de adhesión al GATT y la OMC, con algunas diferencias. En Costa Rica 55-45%, El Salvador 50-40%, Guatemala 45-40%, Honduras 35 % y Nicaragua 60-40%.

En virtud de los aranceles máximos consolidados ante la OMC, que son mayores a los efectivamente aplicados, los países de la región pueden tener una mayor capacidad de maniobra, aunque cabe esperar que ésta se reduzca o desaparezca a medida que se avance en los acuerdos comerciales multilaterales (OMC), hemisféricos (ALCA) o bilaterales (TLC's).

La región en su conjunto tendrá que ir buscando respuestas alternativas, que se basen en nuevos instrumentos de política comercial, porque el uso de los aranceles se vuelve cada vez más obsoleto y

contradictorio con los nuevos acuerdos comerciales internacionales, sean de carácter multilateral, hemisférico o bilateral. Igualmente, tendrá que revisarse la política hacia el sector agrícola, ya que la continuación de prácticas proteccionistas, a través de aranceles y restricciones de acceso al mercado, también entrará en contradicción con el nuevo sistema normativo de las relaciones comerciales internacionales.

Los contingentes arancelarios son de uso limitado y se aplican mayormente a los pocos productos arancelizados ante la OMC. Igual se puede decir de las salvaguardias, que son de efecto temporal y que sólo pueden utilizarse ante una coyuntura de precios internacionales notoriamente bajos.

En general, la región ha descuidado otras medidas de política como las normas técnicas, la administración de acuerdos comerciales, propiedad intelectual etc. Más grave aún es el hecho de que la política comercial ha tenido poca relación con la política agrícola. Es notorio observar en ciertos países del área las discrepancias entre los ministerios de agricultura y los encargados de definir la política comercial y llevar a cabo las negociaciones. Sin embargo, también se ha observado que se tiende hacia una mayor integración institucional.

En la región existen grandes limitaciones técnicas, científicas e institucionales, tanto públicas como privadas, en sanidad e inocuidad de alimentos, normas técnicas y ambientales. Igualmente, los recursos invertidos en las unidades técnicas son muy escasos y la legislación relevante no se encuentra actualizada.

Otras debilidades en cuanto a la respuesta de la política comercial a las nuevas realidades del comercio internacional han sido:

- Los problemas de negociación en bloque.
- Las diferencias en el tratamiento arancelario y comercial frente al resto del mundo.
- La duplicidad de esfuerzos en temas fundamentales como la capacitación y la investigación y desarrollo.
- La poca capacidad institucional en la implementación y seguimiento de medidas de carácter sanitario, fitosanitario, prácticas de comercio desleal y normas técnicas.

Ante este conjunto de problemas, unos más importantes o prioritarios que otros, todos los países del istmo, sin excepción y particularmente los más rezagados, tienen que iniciar desde ya un proceso sistemático de preparación para enfrentar de manera eficaz y eficiente los desafíos y oportunidades que se presentarán con los nuevos acuerdos en la OMC, los que se vienen con el ALCA y los que se están negociando o ya se han negociado con México, Chile, Canadá, República Dominicana y Estados Unidos.

Los nuevos instrumentos a introducir deberían ser:

- Sistemas de contingentes arancelarios (hasta donde sea permitido); utilización de salvaguardias.
- Derechos compensatorios (derechos que son agregados al arancel en una proporción igual al monto del subsidio que otorga un determinado país).
- Derechos *antidumping* (derechos que son agregados al arancel en una proporción igual al margen de *dumping* que aplica una empresa).

Para todos los instrumentos antes señalados, se requiere instituciones técnicas especializadas, eficaces y transparentes. Éstas son las oficinas de prácticas comerciales internacionales, sean leales o desleales.

- Políticas integrales encaminadas a la construcción de una oferta agroindustrial sostenible; a la atención de retos y oportunidades de la apertura comercial y al desarrollo de mejores oportunidades en el medio rural: seguridad alimentaria, empleo, capacidad de gestión, acceso a servicios básicos, etc.

En lo comercial, las acciones prioritarias son:

- Desarrollo de inteligencia de mercados; manejo de información, monitoreo y seguimiento.
- Desarrollo de mercados; innovación de la oferta exportable, mejoras en la organización y avances en la comercialización interna y externa.
- Normativa sanitaria, fitosanitaria, normas técnicas y de calidad, que permitan un mejor posicionamiento de la oferta exportable, así como de los productos del mercado interno que compiten con importaciones.
- Procesos de negociación que respondan a objetivos de desarrollo y a las políticas sectoriales.
- Desarrollo institucional público y privado para la administración del comercio, incluyendo acuerdos y TLCs. Instituciones, nuevas o renovadas, para la gestión de las políticas públicas, incluyendo la gestión privada de las políticas públicas, la administración de acuerdos, la defensa comercial y la promoción del comercio.
- Promoción del comercio bajo un enfoque intersectorial.

Las políticas y acciones que requiere el agro centroamericano son de corto y largo plazo. Su visión y alcance necesitan ser integrales, coordinando y alineando las políticas productivas, comerciales, sociales, ambientales, crediticias y económicas en general.

Otras opciones

Si los problemas que enfrenta la región son de carácter estructural, se requiere respuestas de igual calibre, que conduzcan a cambios reales positivos, y que finalmente conduzcan a una salida efectiva y viable de la crisis. Para ello, se deben diseñar políticas de corto y largo plazo, acordes a las realidades económicas, sociales, políticas y ambientales del área.

A corto plazo, tales políticas deben centrarse en atender y tratar de solucionar la situación social de los agricultores más pobres y menos competitivos, a mínimo costo y con la mínima distorsión sobre la economía y la asignación de los recursos naturales, y transfiriendo eficazmente los recursos a los que más los necesitan.

Para la región continuará siendo importante participar activamente en las negociaciones comerciales en seno de la OMC. Este frente no lo debe descuidar, por la importancia que el tema agrícola revestirá en las próximas negociaciones en dicho organismo. Como se señaló anteriormente, la región debe estar suficientemente preparada para saber negociar y también para saber administrar y promocionar estos acuerdos, de manera eficiente y eficaz. Igualmente importante es fortalecer la capacidad de respuesta institucional ante las nuevas exigencias de los acuerdos comerciales.

Con un nuevo entorno internacional, caracterizado por la existencia de los grandes acuerdos internacionales, se imponen como tareas prioritarias:

- Invertir más y mejor en sectores claves.
- Conformar complejos productivos regionales que permitan aprovechar los encadenamientos que se generan entre las empresas que los componen.
- Conformar en el sector rural complejos productivos que aprovechen los potenciales que se posee, que no son sólo agrícolas sino también turísticos, ecoturísticos, forestales, artesanales, pesqueros, etc. Estos complejos productivos deberían tener características regionales.

Finalmente, de manera general, las políticas comercial y agrícola deberán tener como características:

- Ser parte de la política de desarrollo nacional, integrando la política económica, comercial general, social y ambiental.
- Estar orientada al fomento de la competitividad y a mejorar el nivel de vida en el medio rural, en lo que compete a las oportunidades que pueda generar la agricultura, pero también considerando otras actividades rurales no agrícolas.
- Tomar en cuenta la región.
- Tomar en cuenta los compromisos multilaterales.
- Permitir una mejor capacidad del Estado para negociar mejores condiciones con los organismos financieros internacionales.

En el largo plazo, en materia de política comercial, es prioritario el fortalecimiento de la capacidad técnica institucional de respuesta en asuntos relacionados con acuerdos comerciales y prácticas desleales al comercio.

4.3. LA IMPORTANCIA DE LA GANADERÍA EN CENTROAMÉRICA Y LA IMPORTANCIA DE LA ADAPTABILIDAD

Existe la percepción de que los países centroamericanos son afectados negativamente en su capacidad de integración en los mercados mundiales o en su competitividad, por la alta frecuencia de choques externos a sus economías, así como por la frecuente ocurrencia de fenómenos geofísicos o climáticos extremos. Estos cambios en el entorno influyen particularmente en la cantidad y la calidad de la producción agrícola.

Este estudio pretende ilustrar el problema de la relación entre fenómenos climáticos extremos y la producción ganadera, y trata de identificar elementos que puedan indicar soluciones.

La producción ganadera es una operación muy compleja, y los ganaderos han desarrollado una serie de mecanismos para adaptarse a la variabilidad de su entorno, incluso la variabilidad meteorológica. Aquí se enfocará sobre un elemento de estos mecanismos de adaptación, la posibilidad de las fincas con una mayor biodiversidad y cobertura boscosa de manejar de una forma sostenible una mayor densidad de animales por superficie de pasto.

Se quiere identificar las necesidades de ulteriores investigaciones y formular algunas recomendaciones de políticas en el nivel nacional y regional. El estudio fue concebido como un experimento de colaboración entre investigadores con formación en ciencias naturales y con formación en economía. La importancia de esta colaboración entre dos disciplinas, que frecuentemente parece que no hablan el mismo idioma, radica en la necesidad de trascender las limitantes de cada una de ellas. Las ciencias naturales necesitan mantener y ampliar su apoyo en la sociedad produciendo información útil para la toma de decisiones y así poder justificar los presupuestos de investigación. La economía necesita mejorar su tratamiento de datos para mantener su credibilidad y ser más específica en su entendimiento de los resultados de investigaciones en las ciencias naturales.

Los fenómenos climáticos que nos interesan aquí no son fenómenos que influyen de igual manera en todo un territorio nacional, y por ende la escala de análisis no puede ser nacional; tiene que ser por regiones específicas en cada país. Las relaciones causales entre fenómenos climáticos por un lado e

impactos económicos por otro lado, formuladas en términos muy generales, no convencen. Solamente para terneros se pudo constatar un efecto negativo estadísticamente significativo sobre el peso a causa de sequías (Retana & Rosales, 2000). Puede ser que exista, por ejemplo, una relación entre el Producto Interno Bruto (PIB) de la agricultura y el fenómeno de El Niño acompañado por sequías, pero hay muchos otros factores que influyen en el PIB agrícola.

La ganadería tiene un gran número de mecanismos de adaptación a las sequías, las que no son suficientemente largas y fuertes para causar un impacto muy fuerte. Además, en la mayoría de los casos los datos no permiten tener suficientes observaciones para establecer una relación estadísticamente significativa. Si existiesen buenas estadísticas de producción o precios, valdría la pena explorar el impacto de la variabilidad climatológica en los precios.

Un aumento en la variabilidad climática llevaría a los ganaderos a utilizar otras estrategias de adaptación. Posiblemente, estas estrategias llevan en algunos casos a una mitigación de riesgo mediante la ganadería de doble propósito, que en muchos casos es menos eficiente. En Costa Rica, en el censo ganadero se puede observar un aumento en la ganadería de doble propósito entre 1988 y el 2000.

A. Contribución de la agricultura al PIB

La contribución de la agricultura al PIB en los diferentes países se puede apreciar en el Cuadro 5. Se puede notar que en El Salvador, Costa Rica y Panamá esta contribución es menos del 10%. Sin embargo, estas cifras no incluyen la agroindustria, que en las cuentas nacionales está considerada en el rubro de la industria. Lamentablemente, de las mismas fuentes publicadas por los Bancos Centrales centroamericanos

Cuadro 5
PORCENTAJE DE LA AGRICULTURA EN EL PIB (2000)

País	Porcentaje
Belize	23
Costa Rica	10
El Salvador	10
Guatemala	23
Honduras	18
Nicaragua	33
Panamá	7

Fuente: Banco Mundial, World Development Report, 2000.
Nota: el dato para Nicaragua es de 1997.

Cuadro 6
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN
ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN AGRICULTURA

País	1990	2000	2010
Belize	34%	30%	28%
Costa Rica	26%	20%	15%
El Salvador	36%	29%	23%
Guatemala	52%	46%	40%
Honduras	35%	32%	23%
Nicaragua	29%	20%	13%
Panamá	26%	20%	16%

Fuente: FAO (1999), FAOSTAT (2002).

no se puede deducir cuál es el valor añadido de la ganadería como subsector de la agricultura.

En cuanto al porcentaje de la población económicamente activa dedicada a la agricultura, según los datos de FAOSTAT, en el Cuadro 6 se puede observar que Costa Rica, Nicaragua y Panamá tenían en el 2000 alrededor del 20%, con importantes reducciones previstas para el 2010. Los demás países mantienen una gran parte de su fuerza laboral en la agricultura. Lamentablemente, no hay datos para la mano de obra en ganadería.

B. Análisis de las principales tendencias del comercio de la carne entre EE.UU. y Centroamérica

Para todos los países los EE.UU. es el principal socio comercial. Para EE.UU., Centroamérica también es relativamente importante por su proximidad geográfica y por la apertura relativa de sus economías.

Los EE.UU. exportan menos a India y Brasil, por ejemplo, que a Centroamérica. El comercio agrícola comprende entre 10% y 20% del valor de las importaciones y entre 10% y 50% de las exportaciones de Centroamérica, según los datos del United States Department of Agriculture (USDA).

Entre las exportaciones agrícolas de Centroamérica a EE.UU. cabe resaltar la importancia del banano, el café, las frutas frescas y el camarón. Otros rubros que muestran un fuerte crecimiento son el café tostado y las langostas. El crecimiento de estos sectores demuestra la vitalidad de ciertos subsectores en la agricultura. Entre las importaciones agrícolas desde EE.UU., predominan los granos y la harina de soya.

En el caso de la ganadería, la exportación de carne a los EE.UU. es cerca del 3% de las exportaciones agrícolas de Costa Rica y tiene un valor de 10% para Nicaragua. La exportación a la Unión Europea de los productos de la ganadería de exportación centroamericana es irrelevante. Los demás países centroamericanos son, por lo general, importadores de carne. En el Cuadro 7 puede apreciarse los datos del comercio entre EE.UU. y Centroamérica para el 2000, los cuales son bastante representativos de los valores de los últimos 5 años. Por ende, en todos estos aspectos vale resaltar la diferencia entre los países centroamericanos.

1. Comercio de carne entre Centroamérica y EE.UU. (Cuadro 8)

Centroamérica exporta cerca de US\$ 55 millones de carne fresca, refrigerada o congelada, lo que representa un 2.5% del valor total de las exportaciones agrícolas. Sin embargo, si se eliminan las frutas frescas y bananos del comercio de los productos agrícolas, este porcentaje sube a cerca del 5%. Vale notar que la actividad ganadera de exportación es relativamente dominada por capitales nacionales que no exportan

Cuadro 7
COMERCIO AGRÍCOLA CON EE.UU. (2000)

País	Variables							
	I desde EE.UU.	X a EE.UU.	X-I	I Agr.	% I	X Agr US US	% X	X- I Agr
Belize	209	94	-115	32	15%	67	71%	35
Costa Rica	2,445	3,547	1,102	196	8%	910	26%	714
El Salvador	1,774	1,933	159	220	12%	189	10%	-31
Guatemala	1,895	2,605	710	263	14%	739	28%	476
Honduras	2,575	3,090	515	205	8%	402	13%	197
Nicaragua	379	590	211	75	20%	215	36%	140
Panamá	1,609	307	-1,302	184	11%	145	47%	-39
Total	10,886	12,166	1,280	1,175	11%	2,667	22%	1,492

Fuente: US Department of Agriculture <http://www.fas.usda.gov>.

sus ganancias, mientras las transnacionales de frutas tropicales llevan todas sus rentas fuera de la región. Desde 1998 la exportación de carne a EE.UU. muestra un aumento constante de entre 10% y 20% anual, lo que sugiere que puede haber muy buenas perspectivas para el futuro. El precio ha estado relativamente deprimido en la segunda mitad de los años 90, pero muestra un leve aumento.

2. Comercio de productos lácteos entre Centroamérica y EE.UU.

Centroamérica exporta apenas US\$ 2 millones de productos lácteos, lo que es un monto insignificante. Las importaciones son cerca de US\$ 36 millones y aumentan rápidamente. Posiblemente, el comercio intracentroamericano e intralatinoamericano se volverá más importante en este rubro. Sin embargo, se puede concluir que la producción láctea es más que todo para el mercado nacional.

C. La importancia de la ganadería para las economías nacionales.

Los datos del PIB y del comercio internacional esconden un poco la importancia de la ganadería para la economía centroamericana, particularmente para Nicaragua y Costa Rica. Primero, para la población de ciertas regiones a lo interno de los países la ganadería es la principal fuente de ingresos. Frecuentemente, ciertos economistas parecen no tomar en cuenta que las regiones en los países centroamericanos no siempre están perfectamente integradas en la economía nacional, en el sentido que no muestran siempre la misma ciclicidad económica que las zonas centrales del país.

Segundo, por la concentración en ciertas regiones del impacto de los fenómenos climáticos, la ganadería tiene una vulnerabilidad diferenciada. Cuando una región ganadera es afectada negativamente por un fenómeno climático extremo o excepcional, una crisis regional puede tener repercusiones en la economía nacional.

Cuadro 8 EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE CENTROAMÉRICA A EE.UU., 2000 (millones de dólares)		
Rubro	Exportaciones	Importaciones
Carne	52	22
Lácteos	2	36
Fuente: http://www.fas.usda.gov/scripts/bico/bico_frm.asp .		

Tercero, dentro de la agricultura la ganadería de subsistencia tiene la importante función de contribuir a la seguridad alimenticia de grandes grupos de la población agrícola. Cuarto, la ganadería empresarial y la de exportación puede generar importantes capitales, y por ende funciona como un puente hacia otras actividades empresariales en la agricultura o en otros sectores. Por todas estas razones, a pesar de su poco peso en las cuentas nacionales y su aparente poca contribución al comercio internacional, la ganadería juega un papel importante dentro de la agricultura centroamericana. Por ende, un estudio de las consecuencias de la vulnerabilidad de la ganadería ante un aumento en la frecuencia de fenómenos climatológicos extremos es justificado.

4.4. AGRICULTURA SOSTENIBLE / BIODIVERSIDAD

Queda mucho por explorar en la relación productividad-biodiversidad y una de las aproximaciones ha generado la propuesta de la producción sostenible; esta novedosa iniciativa ha venido generando un creciente interés en los sectores productivos que han identificado nuevas oportunidades para sus productos ante los cambios suscitados en sectores del consumo, lo que ha posibilitado acceder a mejores precios mediante la utilización de técnicas y productos no agresivos con el ambiente, además de preservar la biodiversidad.

Si se enfoca la atención en los efectos de la caída de los precios mundiales del café sobre las economías de la región centroamericana, se observará que la absorción del impacto ha sido variable en la transferencia de recursos y mano de obra hacia otras actividades productivas, que debido a esta situación han quedado cesantes. No obstante, en el peor de los casos, cuando existen pocas posibilidades de reinserción laboral, la situación para los gobiernos es más compleja dado que se tiene que lidiar con el manejo del fenómeno de los plantones, marchas y otras manifestaciones de protesta de estos grupos rurales.

No se puede seguir dependiendo de la desgracia de otros para el propio provecho, celebrando la llegada de una helada en Brasil o la incidencia de una enfermedad que afecte sensiblemente la producción de un país gran exportador de este rubro. Es inevitable que los nuevos escenarios mundiales incorporen a nuevos países suministradores como los del sur-este asiático, que habrían estado durante mucho tiempo sumergidos en conflictos sociales y cuyas economías naturales tienen un punto de equilibrio muy por debajo de las estructuras de costo de producción que el resto de países, incluyendo las economías más deterioradas del área centroamericana como la nicaragüense.

Alcanzando su mayor crisis en el año 2003, con un precio internacional rondando los U.S. \$ 40, lo que ha implicado la mayor crisis desde la caída de los precios del algodón, no obstante haber sistematizado estas fluctuaciones periódicas, un sector de los productores locales de café ha venido introduciendo técnicas de agricultura orgánica como una alternativa de producción integral que le permita mejorar su desempeño de acuerdo a precios estables y sensiblemente más altos (10% y 30% superiores a los actuales) desde la perspectiva de presunción del ambiente.

Muchos estudios han concluido que mediante la aplicación de estos programas los resultados en producción en ciertos rubros se han mantenido y en algunos como brócoli, palmito y yuca, los precios percibidos son lo suficientemente importantes en América para imprimirle a la actividad una alta rentabilidad.

La producción orgánica ha tenido un mayor impacto en países como Guatemala, Costa Rica y Nicaragua en los rubros de café orgánico, ajonjolí, hortalizas y especies.

En todos estos países existen organizaciones de productores y cooperativas que comercializan sus productos con el apoyo de grupos solidarios (GEPA, EZOL); en algunos casos, como sucede con Guatemala, los productos orgánicos son certificados por la OCIA (Organic Crop Improvement Association), mientras que en Costa Rica actúan COOCATE, ACPO, AMAO, ANAMPO. La tendencia es creciente tanto en atención y presencia institucional como en el número de agricultores que se están incorporando a estas iniciativas.

4.5. LOS SISTEMAS AGROSILVOPASTORILES

Aunque la agroforestería se ha convertido en una disciplina científica aceptada sólo en las últimas dos décadas, su historia en Centroamérica data de varios cientos o incluso miles de años (Budowski, 1987). Muchos sistemas tradicionales agrarios fueron, y aún son, compatibles con el ambiente natural; los árboles forman parte de las fincas y de las prácticas de los campesinos.

Los sistemas silvopastoriles son una modalidad de los sistemas agroforestales, donde se desarrollan árboles y pastos manejados en forma conjunta, cuyo objetivo es incrementar la productividad en forma sostenible, supliendo además otros beneficios (Radulovich, 1994). Estudiar los componentes de cada sistema particular permitirá acercarse a la forma óptima de manejarlos.

Algunos de los árboles de propósitos varios muy conocidos, y ahora extendidos por el trópico, tienen

su origen en Centroamérica o el norte de América del Sur. Algunos de ellos son: *Calliandra* spp., *Cordia alliodora*, *Erythrina* spp., *Gliricidia sepium*, y *Leucaena* spp. (Martínez y Bonnemann, 1990).

En la época precolombina, los árboles probablemente fueron ampliamente utilizados por las civilizaciones mesoamericanas para aportar sombra y mejorar la fertilidad del suelo. En Centroamérica, las prácticas de agroforestería con historias largas incluyen el uso de árboles de sombra para la producción de cacao, jardines caseros, cercas vivas y probablemente de asociaciones entre cultivos y árboles espaciados (Budowski, 1993; Budowski y Russo, 1993). Actualmente, éstas y otras prácticas son utilizadas en muchos lugares y los sistemas de agroforestería frecuentemente predominan en grandes áreas del paisaje de Centroamérica. Parece existir una tendencia general de una mayor diversidad de especies de plantas en las asociaciones agroforestales de fincas con área limitada, para la producción de los múltiples productos que necesita la familia.

4.5.1. Sistemas silvopastoriles y productores

Muchas áreas, antiguamente cubiertas de bosque en Nicaragua y en el resto de Centroamérica, han sido alteradas, eliminando la cubierta de vegetación original y transformándolas en áreas de cultivo o pasturas. Todo esto se ha hecho sin considerar, tal como lo afirma el Irena (1992), la compleja ecología de las formaciones vegetales nicaragüenses, lo que conllevó y continua llevando a una sistemática degradación del bosque y a un debilitamiento de las posibilidades de manejo y conservación del mismo.

En los sistemas tradicionales pueden convivir simbióticamente, tal como lo asegura Barahona (1997), diferentes actividades económicas productivas o extractivas, como el corte de leña y el manejo de ganado, beneficiándose de manera mutua. Por un lado, el ganadero necesita limpiar sus potreros, eliminar algunas especies de árboles “inútiles” y regular la cantidad de luz y sombra que necesitan los pastos. El corte de árboles que resulta de esas actividades del manejo del sistema silvopecuario genera importantes cantidades de leña que puede ser comercializada, incrementando así los ingresos brutos que pueden obtenerse de la misma área.

Aquí viene la importancia de los potreros-matorrales de los llanos y otras manifestaciones tradicionales de manejo silvopastoril. En estos lugares el ganado come un poco de pasto natural, conservado por la frescura de los árboles, alimentos en forma de frutos (vainas y semillas) y hojas, encontrando además

rincones donde sombrear (Barahona, 1997). Es importante señalar que a medida que incrementa el tamaño de la finca se incrementa el área del charral o tacotal, así como el área de bosque que se tiene en ellas. En general, parece que todos los finqueros mantienen, en la medida de lo posible, charrales, tacotales y aun bosques como parte de su finca (Lemekert & Campos, 1981), lo que demuestra tácitamente el nivel de conciencia y la importancia que ancestralmente los campesinos y finqueros dan al recurso forestal.

4.5.2. Sistemas silvopastoriles y su aceptación por los productores agropecuarios

En términos generales, el campesino-productor históricamente ha considerado al recurso forestal como una fuente de energía (leña) más que otra cosa. Según Cervantes (1992), a pesar de su importancia como proveedor de leña, los productores campesinos consideran al bosque como algo secundario, ya que pesa más la necesidad de producir alimentos para el consumo humano. El bosque compite con las siembras de granos y hortalizas, así como con las áreas de pasturas en el caso de la ganadería. Este mismo autor afirma que además existen otros elementos que hacen de los pequeños productores campesinos, quienes concentran la mayor parte de la tierra con vocación forestal (marginal), agentes negativos para la conservación de recursos naturales. Entre ellos menciona el acceso limitado a la tierra y los tipos de mercados de productos en los que se insertan.

Por otro lado, el incremento de la pobreza aumenta la presión sobre los recursos naturales, lo que se pone de manifiesto al observar la elevada tasa de deforestación local y nacional, el avance de la frontera agrícola, y la comercialización legal e ilegal de especies de flora y fauna. Esto se debe en gran medida a que las mayores concentraciones de población, y por tanto de peso en las decisiones y prioridades políticas, son urbanas (Terborgh, 1999). Todas estas consideraciones merman la disposición de los productores a adoptar sistemas que involucren componentes forestales, incluyendo los sistemas silvopastoriles.

Algunos ganaderos del trópico, sin embargo, son conscientes de la importancia de mantener especies forestales que provean forraje y sombra a sus animales. Inclusive reconocen el potencial de algunas especies, entre las cuales comúnmente se menciona *Erythrina glauca*, *Erythrina poeppigiana*, *Leucaena leucocephala*, *Gliricidia sepium*, *Guazuma ulmifolia*, *Psidium guajaba*, *Samanea saman*, *Hymenaea courbaryl* y *Cecropia* spp. (De las salas, 1987).

No obstante, Cervantes (1992) afirma que los sistemas agroforestales y silvopastoriles tienden a ser más asimilados por efecto de interés particular y disponibilidad de recursos productivos. Por otro lado, señala que para el productor los costos de establecer el bosque le resultan prohibitivos, por lo cual el manejo forestal en fincas ocurre más comúnmente cuando en ellas existe un área boscosa natural. Al mismo tiempo, Cervantes (1992) asegura que esta situación no conlleva a un manejo adecuado del bosque ya que lo típico es que el nivel de extracción generalmente sea más rápido que la capacidad de recuperación del bosque.

Otra opinión tienen sobre el tema los productores beneficiarios de proyectos que impulsan la reforestación y el manejo de recursos forestales y protección de cuencas, quienes a menudo manifiestan estar interesados en incorporar estos componentes en sus fincas, pero en modalidades diferentes a la de los promotores externos (observación personal). Al reflexionar sobre estos comentarios y contrastarlos con el virtualmente nulo impacto de muchos programas de desarrollo rural, se detecta alguna fragilidad o incoherencia en lo que se refiere a la consideración de los reales intereses y prioridades, principalmente socio-económicos, de los campesinos finqueros, que luego pueden distorsionar los resultados obtenidos a través de la aplicación de las propuestas de desarrollo rural que importantes actores del desarrollo regional y local, tales como los donantes internacionales, los ONG y Universidades entre otros, presentan y ejecutan en las áreas campestres de la región.

4.5.3. Sistemas silvopastoriles y producción diversificada

Dentro de los sistemas convencionales de manejo de pasturas o potreros limpios, el ser humano deja de percibir otros bienes naturales como los suelen llamar economistas tales como Gómez (1976), quienes los consideran recursos finitos, y que son de gran importancia para su sobrevivencia. Otros economistas consideran que los recursos naturales, gracias a la tecnología, distan de agotarse. Esto no tendría mayor consecuencia si en Centroamérica la tendencia no fuera, como lo es actualmente, hacia una expansión de la frontera agrícola, definida por Nitlapan-UCA (1993) como “el movimiento espacial y progresivo de la franja que rodea al bosque hacia su interior”, con su posterior despale para siembra de granos y por último para establecer pastizales.

A menudo, las estrategias geopolíticas de los países tropicales han estimulado la apertura de la selva al proceso bien conocido de tumbaroza quema

cultivo abandono ganadería (De las Salas, 1987). A lo anterior, se suma el hecho que en los trópicos americanos existen factores favorables para el establecimiento del último paso del proceso antes descrito, i.e. la ganadería, tales como el déficit en la producción de carne y leche (Ruiz, 1982, citado por De las Salas, 1987) o los estímulos a la exportación de lácteos. A la par de estas ventajas ocurren, según Ruiz (1982), factores desfavorables para la ganadería tropical que limitan esta actividad, como el clima, los suelos, el nivel tecnológico y las tradiciones. El resultado de esta situación, al final, es el deterioro, irreversible muchas veces, de la mayoría de los suelos de América tropical.

Este crecimiento de áreas de pastos sin componentes arbóreos o arbustivos se torna un problema de gran magnitud y es entonces cuando grandes masas de población empiezan a sufrir por la carencia de bienes vitales como el agua, el aire limpio, la salud ambiental e individual, la energía en su forma más simple la leña que es la fuente energética que utiliza el 60% de la población de Nicaragua (Incer, 1998) y la recreación, entre muchos más bienes del bosque.

Con la inclusión de árboles y/o arbustos dentro de los potreros se promueve, tal como afirma Budowski (1981), la mejor utilización del espacio vertical y se simulan (hasta cierto punto) modelos ecológicos encontrados en la naturaleza en cuanto a estructuras y formas de vida. Además, según este mismo autor, se obtiene otras ventajas tales como:

- Captura más eficiente de la energía solar
- Mayor resistencia contra condiciones adversas de variabilidad en las lluvias.
- Se mitiga temperaturas extremas, particularmente para plantascultivadas y forrajes.
- Se reduce el daño por viento o por impacto de gota de lluvia en el suelo.
- Una mayor cantidad de biomasa regresa al sistema en forma de materia orgánica de mejor calidad para el suelo.
- Mayor eficiencia en el reciclaje de nutrimentos desde horizontes más profundos del suelo por las raíces de árboles.
- Fijación de nitrógeno en el caso de leguminosas.
- Mejor estructura del suelo, mejor drenaje y reducción de encharcamiento.
- Mayor diversidad de fauna útil.

Del sistema silvopastoril entonces se puede obtener, además de productos pecuarios, otros productos importantes como la leña, plantas ornamentales y medicinales, protección de suelo y agua, fauna silvestre con potencial comestible, sombra, protección contra el viento, madera para construcción y postes, incluso opciones ecoturísticas. Por otro lado, si el sistema se

mejora, puede ocurrir más fácilmente un cambio a sistemas agrosilvopastoriles, que brindan más bienes al hombre.

De hecho, los planificadores de la tierra prevén que en el futuro se borrarán las fronteras entre la agricultura y la silvicultura por el empleo de tecnologías y principios básicos comunes. También han sugerido que, en los planes de colonización de los países en desarrollo, que ocasionan cuantiosos gastos, se debería tener presentes los sistemas de explotación mixta (Payne, 1976, citado por De las Salas, 1987).

La filosofía de los cultivos mixtos, según Payne (1976), consiste en lograr una máxima producción por unidad de tiempo y área con un mínimo deterioro de los recursos. La meta consiste en alcanzar una combinación de cultivos cuya mutua compatibilidad permita que produzcan de forma rentable y sostenible como sistema (De las Salas, 1987).

El elevado consumo de leña en Nicaragua, que según Reiche (1985) alcanzó en la década de lo ochenta aproximadamente el 80 por ciento (más de dos millones de habitantes), de la población total nicaragüense (más o menos 2.6 millones de habitantes), además de ser una amenaza real para los remanentes de bosques y otras formaciones vegetales del país, se convierte por otro lado en un mercado interesante para incentivar la silvicultura y la adopción de sistemas mixtos de producción, que incluyan componentes arbóreos. Bajo las condiciones económicas de Nicaragua y la región en general, este tipo de manejo productivo es una de las alternativas más sostenibles que puede aplicarse en el mediano plazo. Por ello, debe emprenderse más estudios sobre los sistemas existentes en la actualidad, para obtener una mejor comprensión de su dinámica en pro de replicarlos y extenderlos.

4.5.4. Un ejemplo de rentabilidad en cercos vivos

Los cercos vivos son uno de los tipos más frecuentes de sistemas silvopastoriles y no son más que cercos compuestos por árboles o arbustos que bordean una finca; en contraposición, se entiende por cercos muertos aquellos confeccionados con postes de madera ya procesada o concreto. En el siguiente cuadro se presenta un ejemplo de rentabilidad en cercos vivos tomado de un ejercicio realizado en el marco del Proyecto Manuel López, en El Sauce, León, Nicaragua (Cuadro 9) (Anónimo, 2002). En el mismo, se contrasta la rentabilidad entre un cerco vivo y un cerco muerto.

Se debe destacar dos aspectos primero, los beneficios en los cercos vivos se obtienen después del tercer año de establecido el cerco vivo; y segundo, el

Cuadro 9
RELACIÓN DE LA RENTABILIDAD ENTRE UN CERCO VIVO Y UN CERCO MUERTO

Descripción del uso	Costos C\$		Beneficios C\$	
	C. Vivo	C. Muerto	C. Vivo	C. Muerto
Compra de material para cerca	3.00	10.00	—	
Corte del material para cerca	0.50	1.00	—	
Transporte y manejo	1.00	2.00	—	
Ahoyado (hacer el hoyo)	0.75	0.75	—	
Siembra	0.30	0.30	..	
Producción de estacas vivas	—	—	50.00	0
Carretadas de leña	—	—	0.12	0
Libras de forraje				
producidos	—	—	30.00	0
Años de vida útil	—	—	30.00	5.00
TOTAL	5.55	14.05	110.12	5.00

mayor beneficio del cerco vivo es que su vida útil es seis veces mayor (30 años) que los cercos muertos (5 años), por lo que los costos de estos últimos al cabo de 30 años son seis veces mayores que su costo inicial.

4.5.5. Sistemas silvopastoriles y medio ambiente

Los bosques tropicales tienen un rol importante en la ecología del planeta (Nitlapan-UCA, 1993). Su acelerada desaparición ha venido a alterar todos los ciclos biogeoquímicos del globo terráqueo, el clima y la productividad del ecosistema mundial. De esta situación se desprende el interés de los involucrados en el desarrollo local, nacional y/o regional, en la búsqueda de alternativas que disminuyan y/o minimicen los efectos negativos de las actividades humanas en los ecosistemas naturales. Una de esas opciones es el desarrollo de sistemas pecuarios más integrales, los sistemas silvopastoriles, que permitan la producción pecuaria al mismo tiempo que aseguren la biodiversidad dentro de los sistemas y así su estabilidad y sostenibilidad.

Algunos científicos agrícolas y/o biólogos tienen dudas sobre si estos sistemas constituyen realmente una solución para aumentar la productividad de las tierras, de manera que a pesar de las ventajas aparentes este tipo de manejo está poco extendido en la ganadería tropical. Un ejemplo de este tipo de críticos lo constituye Wadsworth (1978), citado por De las Salas (1987), quien expresa que “Las prácticas llamadas agrosilvi-

cultura... se han clasificado como un acercamiento a los ecosistemas tropicales naturales... seguramente cientos de mezclas de plantas han sido probadas por accidente o diseño durante la larga historia de la agricultura. ¿Podría ser que de todas estas prácticas ninguna haya servido para demostrar el valor, si lo tiene, que se puede atribuir a los sistemas naturales?”. Por supuesto, cuando Wadsworth escribió eso, el clima y la vida en el planeta no estaban tan deteriorados como lo están hoy; y sus comentarios tenían mucha lógica. No obstante, se equivocó al asegurar que la combinación de cultivos no tiene ninguna prueba de su eficiencia productiva; muy por el contrario, existen y han existido muchas formas exitosas de optimizar el empleo de la tierra agropecuaria, dentro de los cuales, para no exagerar el argumento, se tiene el manejo del maíz y el frijol en asocio, típico de los agricultores de América, o la combinación de cultivos de arroz inundado con la piscicultura en China, Vietnam, Tailandia y otros países asiáticos productores y consumidores de arroz y pescado. La misma existencia de sistemas silvopastoriles tradicionales es una prueba del éxito de la diversificación biológica de los sistemas.

4.5.6. Sistemas silvopastoriles y su relación con el suelo y agua

Nuñez (1997) manifiesta que uno de los factores que participan de forma más relevante en la formación de los suelos tropicales es el biótico, que incluye principalmente a la vegetación y otros organismos. En efecto, Sánchez (1981) afirma que muchos suelos tropicales deben su fertilidad a la materia orgánica y a la dinámica que la vegetación y los organismos del suelo infunden dentro del sistema edáfico.

Por otro lado, la eliminación de la vegetación nativa de árboles y arbustos tiene una influencia fundamental en la aparición de procesos degradativos del suelo (erosión y pérdida de fertilidad), y en la baja capacidad de retención del agua del suelo, lo que se traduce en una disminución gradual del valor productivo del suelo y de la capacidad de abastecimiento de los asentamientos humanos en la cuenca hidrográfica, así como de las áreas agrícolas correspondientes.

El incremento de la temperatura, debido a la menor cobertura del dosel vegetal, induce cambios en los regímenes de humedad, inclusive en los vientos, modificando los ciclos naturales de precipitaciones pluviales, afectando las cosechas de los hombres.

Entre los cuellos de botella más importantes de los sistemas ganaderos extensivos de la zona seca del

país, donde una cabeza de ganado necesita dos o tres manzanas de tierra para mantenerse, están el acceso a fuentes de agua y a fuentes de alimento durante los periodos mas críticos de la época seca (Barahona, 1997). Se puede, entonces, apreciar que existe una especie de círculo vicioso entre producción ganadera en la zona seca y la cobertura vegetal arborescente, donde la primera tiende a suprimir a la segunda; pero al darse los cambios antes mencionados, especialmente en los regímenes de humedad, los cuales tienden a ser cada vez más secos, la producción del ganado también disminuye y puede incluso cesar. Es entonces que el sistema colapsa, en la mayoría de los casos, irremediablemente. Se inicia el proceso de desertización de la zona.

La protección del suelo y del agua depende directamente de la calidad de la cubierta vegetal de una región y del estado general de los bosques, especialmente en las zonas tropicales del planeta. Una de las maneras más viables de mejorar la condición de la cobertura forestal en los trópicos la constituye el establecimiento de sistemas mixtos de producción, que incluyan árboles y/o arbustos. Dentro de estas alternativas, los silvopastoriles siempre serán una opción de gran potencial e impacto.

El diseño de sistemas agrosilvopecuarios que tiendan a semejar lo mejor posible las condiciones de un bosque natural plantea, sin embargo, retos muy grandes a los investigadores agrobiológicos. Por ejemplo, para De las salas (1987), los cultivos que pueden mezclarse en una combinación compatible deben tener requerimientos ambientales y nutricionales esencialmente diferentes y, al mismo tiempo, características físicas y morfológicas también diferentes. Esto se puede aplicar, en buena proporción, al sistema árbol-planta-cultivo.

4.5.7. Sistemas silvopastoriles y su valor de conservación para flora y fauna

La diversidad expresada como el número o riqueza de especies y su abundancia relativa, dentro de un sistema ecológico específico, puede incrementar o disminuir en función de las alteraciones que el hombre provoca dentro de ellos. La perturbación antropogénica de los sistemas naturales puede, entonces, tener carácter negativo o positivo para la diversidad de la vida que habita un lugar. Por ejemplo, Brokaw (1985), en su artículo sobre la dinámica de claros, describe cómo árboles mayores del bosque primario (dominantes del dosel) al caer generan espacios abiertos, con microclimas diferentes que posibilitan la existencia de más especies dentro de los bosques. Si se concibe a un sistema agropecuario como un ecosistema continuamente alterado, se podrá igualmente concebir la posibilidad

de disminuir el impacto de la perturbación sistemática, incluyendo dentro de la dinámica de estos sistemas componentes más estables (como los árboles), que devuelvan los mismos a un estatus más diverso.

Esto en principio es el objetivo del desarrollo de sistemas de posturas con presencia de árboles y arbustos. La inclusión de ellos en un potrero incrementó no sólo la cantidad de especies vegetales sino, y quizás sea lo más importante, incrementó el número de refugios, microclimas y hábitat adecuados para que pudieran coexistir un mayor número de organismos que participan activamente en la dinámica forestal, tales como aves, reptiles, mamíferos, insectos, anfibios, moluscos.

La información puntual sobre sistemas silvopastoriles y su biodiversidad no es muy abundante en Nicaragua, lo que dificulta en cierto modo su estudio y aplicación en los programas y proyectos de desarrollo en el campo; sin embargo, al menos hay información similar referida a otros tipos de sistemas agrícolas, específicamente plantaciones de café bajo sombra. P.e., Perfecto *et al.* (1996) concluyen que las plantaciones de café bajo sombra presentan una diversidad similar a la de los bosques naturales para algunos grupos de organismos (Artrópodos y aves especialmente), y muy superior a sistemas de cultivo a pleno sol y otros tipos de sistemas agropecuarios.

Por lo tanto, es viable considerar que los sistemas silvopastoriles que se presentan en Estelí, al igual que en otros sitios de Nicaragua, permiten la coexistencia de más especies que los sistemas de producción pecuaria convencionales (potrero limpio) incrementando la diversidad y constituyéndose como refugios para la flora y fauna silvestres del norte de Nicaragua.

4.5.8. Sistemas silvopastoriles y conservación del paisaje

Nicaragua es firmante de un Convenio de Biodiversidad que la obliga a tomar medidas para conservar los recursos biológicos (Alves-Milho, 1996). Dentro de las posibilidades técnicas que contribuyen a mejorar la conservación de la vida silvestre se encuentra el impulso de sistemas agroforestales, silvopastoriles y agrosilvopastoriles.

Aunque dichos sistemas no son, por supuesto, de igual valor que los bosques, constituyen sin lugar a dudas, tal como lo sugiere Watson *et al* (1995), formas tradicionales de agricultura que en los países en desarrollo son las reservas más grandes de diversidad genética de cultivos y ganado. Estos autores incorporan otro valor a estos sistemas el turismo y otros usos de la biodiversidad. Retomando lo anterior y agregando al mismo tiempo que en los sistemas tradicionales silvopastoriles la manifiesta diversidad de vida silvestre y doméstica, en conjunto con un variado relieve terrestre,

conforma un igualmente diverso conjunto de paisajes, se puede asegurar que dichos sistemas permiten la existencia de un mayor número de tales unidades, biogeomorfológicas, dentro de la fisionomía de un territorio político o natural.

Cuando el horizonte visual se ve enriquecido con áreas que contienen componentes forestales, es inevitable reconocer la belleza de los contrastes de paisajes distintos en la geografía local o regional.

La constante deforestación va transformando en zonas áridas los antaño verdes valles, cerros y montañas de la región. Esto podría revertirse en cierto grado con la implementación de sistemas silvopastoriles y otros relacionados.

4.5.9. Ganado vacuno y sistemas silvopastoriles: Ganado vacuno como componente del sistema

Pocos estudios se han realizado sobre la dinámica que el ganado bovino genera al interior de los sistemas silvopastoriles. Esto dificulta inclusive la definición de metodologías de investigación y con ello la obtención de información sobre cómo puede mejorarse el manejo del componente pecuario dentro de la formaciones naturales o artificiales de pasturas del país en pro de la biodiversidad.

Algunos autores refieren que el ganado bovino puede ser utilizado como un vehículo de diseminación de semillas de especies de interés ganadero dentro de un pastizal o potrero. Por ejemplo, Peck y Cruz (1987) mencionan que el ganado puede ser utilizado para introducir, dispersar y establecer *Leucaena leucocephala*, dentro de sistemas pecuarios. Durr (1992) afirma que las semillas de algunas especies de árboles forrajeros logran sobrevivir al tránsito a través del tracto digestivo del animal, por ejemplo las semillas de *Enterolobium cyclocarpum* y *Acacia pennatula*. Conocido es que muchas semillas son transportadas por los animales (Zoocoría) tanto de forma externa (ectozoocoría), tal como ocurre con las vainas leñosas de *Desmodium uncinatum*, y las espinosas de las especies *Medicago polymorpha*, *M. minima* (Skerman *et al.*, 1991), *Adenopodia patens*, *Mimosa albida* y *Mimosa invisa*, como dentro de sus sistemas gástricos o endozoocoría (Alan *et al.*, 1995; Alemán, 1997).

En efecto, el campesino conoce que en el estiércol bovino se ocultan numerosas semillas de diferentes taxas botánicas, que luego poblarán sus potreros con plántulas y plantas. Skerman *et al.* (1991) afirman que es frecuente que la semilla de leguminosas siga siendo viable y que se estimule su germinación, después de pasar por el tubo digestivo del animal que pastorea. Lamprey (1967), citado por Skerman *et al.* (1991),

menciona que “las semillas de arbustos de leguminosas cuyas vainas no presentan dehiscencia de modo natural, por lo general necesitan pasar por el intestino del animal para germinar; son éstas especies muy sabrosas como *Acacia albida*, *A. tortilis*, *A. seberiana* y *A. nilotica* “. Por otro lado, la deposición de bostas bovinas que luego se incorporan al suelo es un fenómeno poco o nada documentado.

También se debe considerar el efecto transformador del agroecosistema por parte del ganado vacuno, que puede posibilitar la ocurrencia de más especies de un territorio bien manejado y equilibrado de tipo silvopastoril. Esto es, el ganado, además de dispersar especies, puede provocar la aparición de nichos nuevos para los individuos que dispersa, al afectar a algunas plantas dominantes. Sin duda esta afectación puede ser drástica (eliminación de especies, infestación con otras), si el sistema no está equilibrado. Un ejemplo ilustrativo de cómo se puede mantener en equilibrio el sistema se da cuando el pastoreo es fuerte en la estación de lluvias y es seguido por pastoreos ligeros en la estación seca, lo que permite mantener la producción animal sin desequilibrar o destruir el sistema de pastos (Skerman *et al.*, 1991). El sobrepastoreo mantiene los sistemas pecuarios en una condición de perenne sucesión matorralosa, que impide el desarrollo de árboles (Barahona, 1997). Todo esto debe ser bien estudiado y documentado para encontrar las mejores maneras de establecer sistemas estables y perdurables.

Recordemos que el éxito de tales alternativas de producción pecuaria radica en la calidad del componente bovino, el cual será, probablemente, el centro de atención prioritario, al menos inicialmente, del productor campesino. Este componente es sin lugar a dudas el que más influencia tiene sobre la aceptación y éxito de una forma de explotación pecuaria dentro de la óptica del productor propietario de la finca.

4.5.10. Dispersión de especies vegetales por bovinos

Anteriormente se dio algunos ejemplos de cómo el ganado bovino puede ser dispersor de especies vegetales. Sin embargo, la información sobre su valor puntual como agente dispersor, especialmente de especies forestales, continua siendo muy escasa. Muchas leguminosas y otras plantas consumidas por vacunos, y que poseen estructuras de protección en sus semillas, aparecen comúnmente en el estiércol, p.e. *Acacia pennatula* y *Leucaena* spp. Otras especies como *Enterolobium cyclocarpum* también ocurren en la bosta bovina. Muchas especies también son transportadas de esta manera y de otras maneras (adherible a la pelambre, pezuñas y otras partes de los animales).

5.**METODOLOGÍA****5.1. MARCO METODOLÓGICO**

Este trabajo está orientado a sentar bases científicas más sólidas para investigaciones como éstas, en las que biólogos, economistas y meteorólogos tienen que intercambiar información. Biodiversidad es una expresión abreviada para diversidad biológica, o sea el conjunto de especies que existen en la tierra. En general, la literatura sobre biodiversidad contempla principalmente las decisiones a tomar sobre la selección de áreas de conservación, o el potencial para bioprospección por parte de la industria farmacéutica. Sin embargo, para Centroamérica la función quizás más importante de la biodiversidad es la estabilización del ciclo hidrológico en zonas secas.

La hipótesis principal en la literatura sobre biodiversidad es que durante los últimos dos siglos hay una extinción acelerada de especies a causa de la pérdida de hábitat, provocada principalmente por el crecimiento en la población, los cambios en el uso del suelo, en los métodos de producción agrícola, la creación de nuevos hábitats y la contaminación.

5.2. LA ECONOMÍA DE LA BIODIVERSIDAD

Una parte de la literatura ha tratado de entender las fuerzas motrices económicas de esta acelerada extinción de especies y de proponer políticas correctivas. El artículo fundamental de Weitzman (1992) sobre la economía de la biodiversidad propone una medida cuantitativa de la biodiversidad para su uso en modelos económicos. Lamentablemente, esta medida está abierta a una amplia interpretación. Primero, como no existe el conocimiento sobre cuántas especies existen, cualquier medida es incompleta. Segundo, la clasificación por parte de los taxónomos de un animal o una planta en una especie es bastante subjetiva.

En otro artículo clásico, Clark (1973) analiza el problema de la sobre-explotación del recursos pesqueros, que son recursos de libre acceso. Aplicado a recursos terrestres, el problema de la sobreexplotación de recursos naturales y la desaparición de biodiversidad asociada parece ser aún más agudo porque existe un costo de oportunidad para el uso de la tierra que no existe para el mar.

Las políticas correctivas sugeridas por esta literatura son instrumentos económicos que consisten en asignar un precio mayor a los recursos naturales. Esto aumenta la probabilidad de que no haya una sobre-explotación porque se balanceará la conservación de hábitats para especies valiosas con su costo de oportunidad de usar estas áreas para la agricultura. En Centroamérica existen algunas experiencias interesantes en el uso de instrumentos económicos para lograr los objetivos ambientales. Recientemente, por ejemplo, con el fin de conservar los suelos se ha creado una reducción de impuesto. Similares medidas se podrían aplicar al buen manejo de las áreas y la buena gestión en fincas ganaderas.

Un análisis cruzado de impacto preliminar evidencia que el factor biodiversidad es uno de los principales factores motrices y al mismo tiempo tiene un alto grado de dependencia. Esto significa que incidir en la biodiversidad tiene un importante efecto palanca.

5.3. SELECCIÓN DE LAS FINCAS

Uno de los problemas de la investigación lo constituyó la selección de las fincas. Para ello es imprescindible crear una red de contactos que permitan identificar las fincas para el estudio. La fase preliminar del proyecto fue la realización de reuniones con colegas de diferentes instituciones de cara al establecimiento de las fincas con los requerimientos necesarios para el desarrollo de la investigación.

Se planteó el estudio de dos fincas en cada uno de los tres países Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Una de ellas con usos silvícolas del suelo y otra sin ello. En la finca con uso silvícola se realizó el monitoreo de la biodiversidad y el estudio de las variables de productividad, y en la otra solamente se estudiaron las variables de productividad.

Para la selección de las fincas se plantearon los siguientes criterios:

- **Área:** entre 25 y 35 manzanas (mz).
- **Uso:** doble propósito.
- **Tipo de ganado:** criollo (es el ganado que se ha originado como producto de cruces de varias razas que fueron traídas desde la época de la colonia por los españoles).
- **Estadíos** (diferentes clases de edad): todos.
- **Cercanía de un río:** de preferencia.

El área de la finca se seleccionó por la factibilidad de monitoreo por parte del equipo investigador. El uso, tipo de ganado y estadíos, fueron seleccionados para tener fincas de vocación general, y no especializadas en un rubro o tipo de ganado. Se eligieron fincas cercanas a ríos para evitar que hubiera problemas intrínsecos de sequía en las fincas de estudio.

5.4. FINCAS ESTUDIADAS

(Seis en total)

5.5. MEDIDAS DE BIODIVERSIDAD EN FINCAS AGROPECUARIAS: LOS SISTEMAS SILVOPASTORILES

El impacto de la biodiversidad sobre la producción es positivo como demuestran los estudios sobre los sistemas silvopastoriles y los resultados de algunas fincas modelo. Los sistemas silvopastoriles constituyen una de las

alternativas más interesantes para el desarrollo de programas de conservación *in situ* de la biodiversidad en áreas geográficas con ecosistemas naturales degradados, ya que toman en cuenta simultáneamente los factores de la conservación y el desarrollo. De acuerdo a Murgueitio (1999), los sistemas silvopastoriles pueden dividirse en varios tipos generales:

1. Cercos vivos cercos de fincas constituidos por árboles o arbustos de diferentes especies.
2. Bosques con pastoreo bosques en los que se crean áreas sin árboles o claros para pastoreo.
3. Sistemas intensivos para ganado con áreas boscosas fincas con una importante área cubierta de bosque.
4. Bancos forrajeros sistemas de cultivo en los cuales las plantas leñosas perennes y las forrajeras herbáceas crecen en bloque compacto y con alta densidad con miras a maximizar la producción de fitomasa de alta calidad nutritiva.
5. Pasturas en callejones asociaciones de árboles o arbustos (generalmente fijadores de nitrógeno) intercalados en franjas con cultivos anuales.
6. Cortinas rompevientos filas de árboles de una a diez que protegen un campo de pastos, cultivos o árboles contra el viento. Habitualmente coinciden con el borde las fincas como los cercos vivos, pero también pueden disponerse en filas dentro de ellas.
7. Pastoreo en plantaciones maderables y frutales áreas de pastoreo combinadas con especies de árboles que son mantenidas debido a su uso frutal o para madera.

El monitoreo de las fincas seleccionadas se realizó según dos estrategias, una dirigida al monitoreo de los cercos vivos y la otra a la de los parches de bosque dentro de las propiedades. Para llevar a cabo el monitoreo se realizó un mapeo previo de las fincas, las que posteriormente serían consideradas polígonos. La estrategia de muestreo es la propuesta de Pérez (2001b) para sistemas silvopastoriles.

Cuadro 10 DATOS GENERALES DE LAS FINCAS ESTUDIADAS						
Finca	Localidad	Monitoreo	Depto/ Provincia	País	Área (ha)	Área (Mz)
Las Pavas de Santa Amelia	Cárdenas	Biodiversidad y productividad	Rivas	Nicaragua	22	33
Santa Ana	Rivas	Productividad	Rivas	Nicaragua	21.5	30
La Bolsa	La Cruz	Biodiversidad y productividad	Guanacaste	Costa Rica	18	25
Finca de Conrado	Liberia	Productividad	Guanacaste	Costa Rica	60	90
Los Balcanes	Choluteca	Biodiversidad y productividad	Choluteca	Honduras	30.1	45.15
Los Ranchos	Choluteca	Productividad	Choluteca	Honduras	15	22.5

Los muestreos fueron realizados considerando los cercos elegidos o lados de los polígonos como transectos.

El monitoreo se llevó a cabo en:

I. Vegetación

II. Fauna

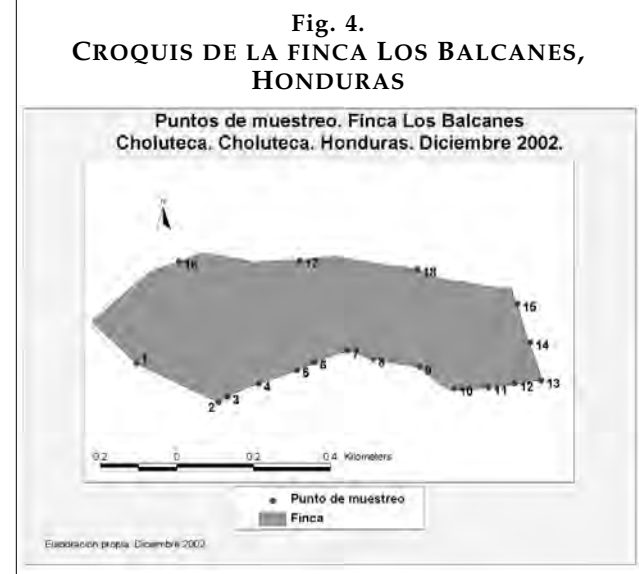
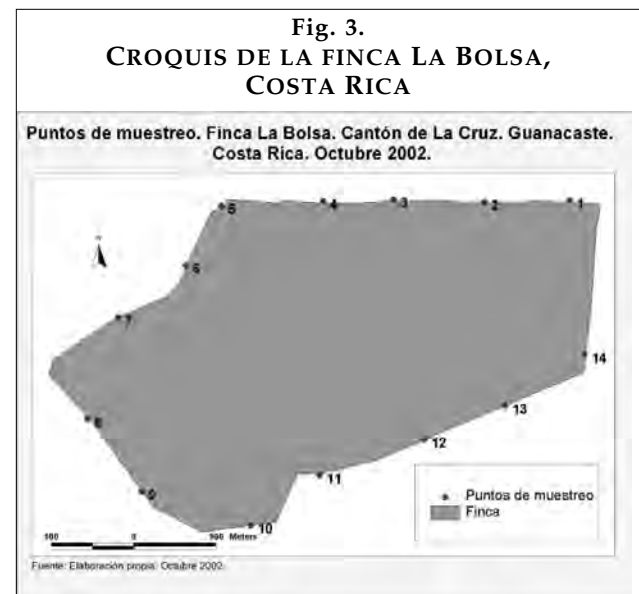
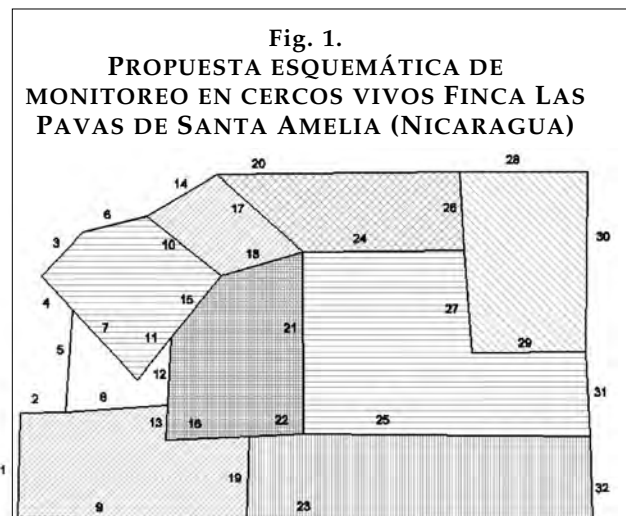
- A. Aves, que es el grupo más biodiverso de vertebrados en el nivel global; y
- B. Moluscos, que es el segundo grupo más biodiverso de animales invertebrados (Pérez, 2001a). Los moluscos constituyen un grupo más adecuado que los insectos para desarrollar este tipo de proyectos porque la mega diversidad que exhiben los insectos hace su estudio sumamente difícil, además de que los moluscos son los mejores bioindicadores dentro de los invertebrados.

A lo largo de este transecto se realizaron puntos de muestreo que fueron distribuidos sistemáticamente (Bonilla, 1993) (Fig. 1). En cada punto de muestreo se permaneció 10 min. y fueron recolectadas plantas y moluscos los cuales fueron posteriormente identificados en el laboratorio.

Para el estudio de las aves se realizó un recorrido a lo largo de este transecto, considerando los especímenes que se encontraran dentro de una distancia de 25 m del transecto. Las observaciones fueron realizadas entre las 5:00 AM y las 10:00 AM.

Para el monitoreo de bosques con pastoreo y los sistemas intensivos para ganado con áreas boscosas se hizo una parcela de 10 x 10 m en cada finca. En estas parcelas se tuvo en cuenta moluscos y plantas.

Un primer indicador de la calidad de las especies, según criterios biogeográficos, es el Índice Biogeográ-



fico de Pérez (1999), que se aplicó según la siguiente escala:

- Especies endémicas (5) especies que son exclusivas del país.
- Especies centroamericanas (4) especies con ámbito de distribución centroamericano.
- Especies americanas (del norte y del sur) (3) especies que se distribuyen en América del Norte o del Sur.
- Especies antillanas (2) especies de distribución antillana.
- Especies de amplia distribución (1) especies de distribución panamericana o global.

En esta escala, las especies valen más en la medida que su ámbito de distribución es menor, es decir, los endémicos son los elementos más valiosos.

El segundo elemento es el monitoreo de la cantidad. Para esto se cuantificó cómo variaba la riqueza de especies y la abundancia en los transectos y parcelas previamente establecidos. También fueron calculados dos índices de diversidad alfa

1. El índice de Shannon-Weaver (1949)

$$H' = \frac{1}{S} \sum_{i=1}^S (p_i \ln p_i)$$

2. El índice de Simpson (1949)

$$\lambda = \frac{1}{S} \sum_{i=1}^S p_i^2$$

En ambos índices:

S = cantidad de especies de la muestra.

$p_i = n_i / n$

n_i = número de individuos que pertenecen a la n -ésima de las especies en la muestra.

n = número total de individuos en la muestra.

El índice de Simpson varía entre 0 y 1, y da la probabilidad de que dos individuos extraídos al azar de una población pertenezcan a la misma especie. Si la probabilidad de que ambos individuos pertenezcan a la misma especie es alta, entonces la diversidad de la muestra de la comunidad es baja.

El índice de Shannon ha sido probablemente el índice más ampliamente utilizado en ecología comunitaria. Éste se basa en la teoría de la información (Shannon y Weaver, 1949) y es una medida del grado promedio de incertidumbre al predecir a qué especie pertenece un individuo escogido al azar de una colección de S especies y N individuos.

Esa incertidumbre promedio aumenta en la medida que aumenta el número de especies y la distribución de individuos entre las especies se torna aproximadamente igual. Así, H' tiene dos propiedades que la han hecho una popular medida de diversidad:

(1) $H' = 0$ si y sólo si hay sólo una especie en la muestra.

(2) H' es máxima, sólo cuando las S especies están representadas por el mismo número de individuos.

Dicho en otras palabras, el índice de Shannon aumenta en la medida en que es mayor la diversidad y no existe un límite máximo citado en la bibliografía.

En el caso de la vegetación se estimó también el porcentaje de cobertura en bosques con pastoreo y pasturas con presencia de árboles; para ello se utilizó la escala de cobertura de Braun-Blanquet (1932) que estipula siete categorías:

5. Más del 75 % de cobertura.
4. 50-75 %.
3. 25-50 %.
2. 5-25 %.
1. Menos del 5 % o dispersos.
- +. Muy pocos: cobertura de 0 %.
- r. Solitario (1 o 2): cobertura de 0 %.

Previamente al cálculo de esta variable, se elaboró una trama de cuadros de 1 x 1 ha la cual se sobrepuso al mapa elaborado para las fincas, de manera que la cobertura fue calculada en estas parcelas y posteriormente estimada a escala de toda la finca.

La cobertura, o el porcentaje de cobertura, por lo general se refiere a la proporción de un área cubierta

Fig. 5.
COBERTURA DE LA FINCA
LAS PAVAS DE SANTA AMELIA, NICARAGUA

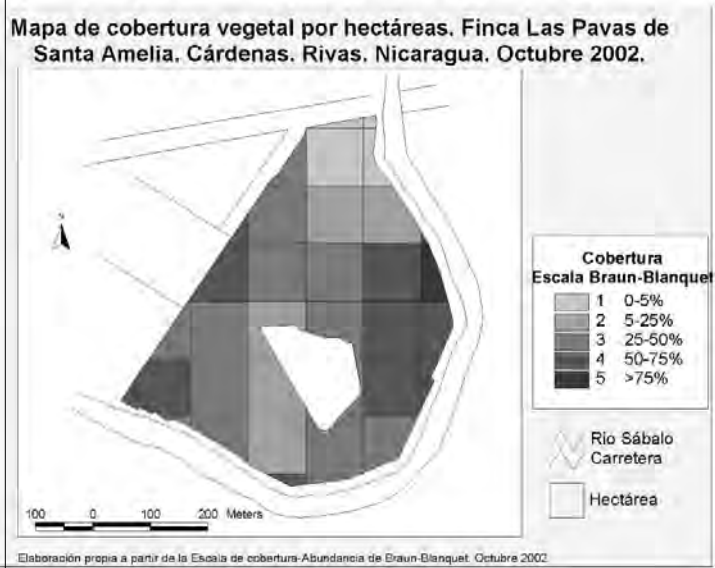


Fig. 6.
COBERTURA DE LA FINCA
LA BOLSA, COSTA RICA

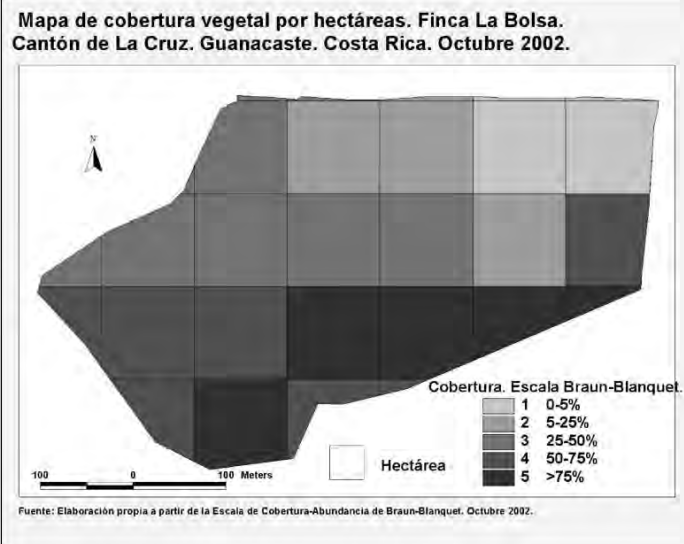
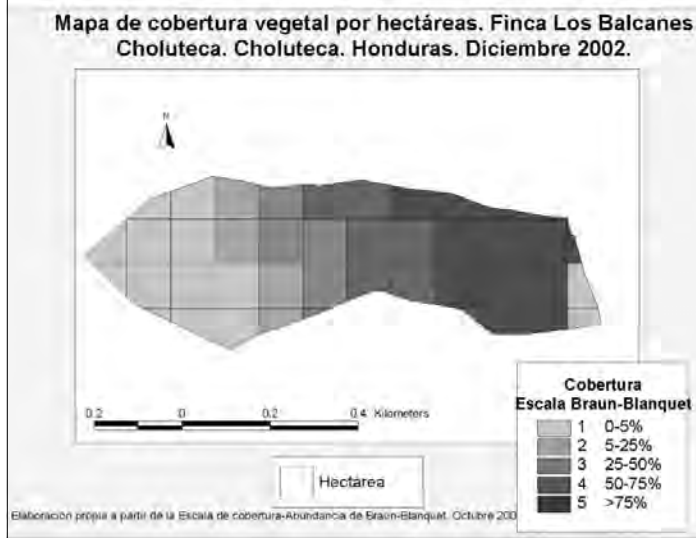


Fig. 7.
COBERTURA DE LA FINCA
LOS BALCANES, HONDURAS



por la proyección vertical de las copas o las áreas basales de las plantas en el nivel de la superficie del suelo. Usualmente se considera la cobertura como de mayor significación ecológica que la densidad, que es la cantidad de individuos por unidad de área (Daubenmire, 1968), y suple considerablemente más información precisa sobre la estructura real de la vegetación; proporciona la ventaja adicional de permitir la evaluación con el mismo parámetro desde árboles hasta musgos (Mueller-Dombois y Ellenberg, 1974).

5.6. ECONOMÍA Y CLIMA

Para poder establecer el impacto de factores climatológicos sobre la producción ganadera, es fundamental establecer las series temporales de variables climatológicas para las zonas seleccionadas. Estas series están disponibles para investigadores en el CIGEFI de la Universidad de Costa Rica.

En cuanto al impacto de la agricultura sobre el cambio climático, existen interesantes oportunidades para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). En el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto sobre cambio climático, un mejor conocimiento sobre las emisiones de los gases de efecto invernadero en Centroamérica puede generar oportunidades para financiar con recursos internacionales proyectos de reducción de las mismas, en el marco de una línea base establecida.

La cantidad de las emisiones en términos absolutos de los países centroamericanos es mínima. Según el inventario de GEI para Nicaragua, cerca del 50% de estas emisiones provienen de la agricultura, y principalmente por las emisiones de metano por parte de los rumiantes. Para los otros países, con excepción posiblemente de Costa Rica, este dato no será tan diferente. En la ganadería, mediante un mejor forraje y un mejor manejo de la boñiga con biodigestores, estas emisiones pueden ser reducidas substancialmente. Un mejor forraje sería parte de una intensificación necesaria de la ganadería, y el uso del biogás de los biodigestores (digestores biológicos que involucran el uso de bacterias) generaría un ahorro energético interesante.

5.7. HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

- 1- Las fincas con alto índice de biodiversidad sufren en un menor grado la sequía.
- 2- La susceptibilidad de las fincas con alto índice de biodiversidad a eventos climáticos extremos es sustancialmente menor.

5.8. VARIABLES DE PRODUCTIVIDAD

[Según Nitlapán-UCA (2001) y G. BORNEMANN (Com. Pers.)]

Son algunas de las variables utilizadas para cuantificar la productividad en una finca ganadera. Los criterios para las unidades ganaderas se proponen

en las fuentes anteriores para Nicaragua y aparentemente no existen para otros países del área.

- **Receptividad** mide el rendimiento de un área de pasto. Expresa la cantidad máxima de Unidades Ganaderas por manzana. Para obtenerla se ha de tener en cuenta los diferentes tipos de pastos (Cuadro 11) presentes en la finca de estudio, la superficie que ocupa cada uno de ellos, y las condiciones climáticas del área, ya que la receptividad de un mismo pasto varía del invierno al verano, por lo que son contabilizados los meses de cada estación.

Cuadro 11 TIPOS DE PASTO Y SUS VALORES EN ÉPOCAS DE LLUVIA Y SECA		
Tipo de pasto	Receptividad Invierno	Receptividad Verano
Jaragua	1.0 UG/MZ	0.8 UG/MZ
Guinea	1.3 UG/MZ	0.9 UG/MZ
Estrella	1.2 UG/MZ	1.0 UG/MZ

Cálculo

1. Receptividad por pasto = Manzanas de un tipo de pasto * receptividad en invierno/verano * meses del invierno/verano.
 2. Receptividad invierno = suma de receptividad por pasto/ Mzs/ meses de invierno.
 3. Receptividad verano = suma de receptividad por pasto/ Mzs/ meses de verano.
 4. Receptividad total = (Receptividad invierno + Receptividad verano)/ 2
- **Carga Total:** total de unidades ganaderas que puede soportar la finca.
Cálculo:
Carga Total = Receptividad total * Superficie

Cuadro 12 CATEGORÍAS ANIMALES Y SU EQUIVALENCIA	
Categorías animales	Equivalencia U.G.
Vacas paridas	1.2
Vacas horras	1.0
Vaquillas 2 a 3 años	0.8
Vaquillas 1 a 2 años	0.6
Novillos 2 a 3 años	1.0
Novillos 1 a 2 años	0.6
Terneros/as 0 a 12 meses	0.3
Toros	1.2
Caballos, mulas	1.5

- **Unidades Ganaderas Totales:** cálculo de unidades ganaderas de la finca aplicando la siguiente tabla:

- **Carga animal** unidades ganaderas reales que soporta cada manzana de la finca estudiada.

Cálculo:

$$\text{Carga animal} = \text{UG totales} / \text{Manzanas totales}$$

5.9. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS FINCAS

NICARAGUA

Rivas está constituido por terrenos muy antiguos (Cretáceo-Eoceno), que emergieron del fondo del mar como estratos levantados para formar los ondulados relieves y cerros del istmo. La altura más destacada es el cerro de Mohosa (477mts), al occidente de Tola; en cambio, la parte paralela al lago de Nicaragua es plana o ligeramente ondulada, mucho más fértil.

Los datos climáticos proceden de la estación de Rivas, en el Departamento de Rivas.

Presenta temperaturas elevadas, alrededor de 27 grados centígrados, y la precipitación promedio es de 1,500 mm anuales.

Precipitaciones

La zona climática del Pacífico, al oeste de la isoyeta, presenta una precipitación media de 1,420 mm y una diferencia muy marcada entre la estación seca y lluviosa, ya que el 90% de las precipitaciones se registra entre mayo y octubre, con una pequeña interrupción entre julio y agosto llamada canícula, y consecuencia del segundo cenit del año. En ésta se recoge el 7% del total del país, $13 \times 10^9 \text{ m}^3$. Los valores medios mensuales más elevados alcanzan los 340 mm en los meses de septiembre y octubre, a lo que ayudan las tormentas tropicales, mientras los más bajos, incluso de 0 mm, se producen de diciembre a abril.

En el siguiente cuadro se presenta los registros de las estaciones representativas del área de estudio, en el que puede observarse claramente la distribución anual de la pluviosidad. Las abreviaturas no explicadas anteriormente son: ES = Estación, AN = Anual.

Temperatura

Las temperaturas medias mensuales apenas varían a lo largo del año, presentando una oscilación anual inferior a los 3°C, siendo la temperatura media anual los 26°C. Los valores máximos oscilan entre los 27 y 28°C. Estos máximos corresponden a los meses de abril y mayo, consecuencia de la influencia de los

PRECIPITACIÓN PLUVIAL													
ES	E	F	M	A	MA	J	JU	A	S	O	N	D	AN
Cárdenas	46,2	20,9	12,5	43,9	165,1	342,6	291,7	240,2	341,1	343,5	196	67	1450,6
Rivas	11	4,2	4,1	10,4	163,8	238,5	156,3	192	292,4	253,6	95,6	29,7	1957,9

TEMPERATURA													
ES	E	F	M	A	MA	J	JU	A	S	O	N	D	AN
Cárdenas	25,5	26,1	27,4	28,2	28,1	26,8	26,5	26,6	26,6	26,3	26,4	25,8	26,7
Rivas	26	26,5	27,4	28,3	28,2	27,1	26,1	26,8	26,6	26,6	26,4	26,1	26,8

HUMEDAD RELATIVA													
ES	E	F	M	A	MA	J	JU	A	S	O	N	D	AN
Cárdenas	82,8	79,2	75,9	74	76,1	82,5	84,4	84,6	85	84,4	82,6	82,5	81,4
Rivas	77	74,6	72,1	70,9	76,4	83,4	83,9	84,1	85,8	85,1	83,1	79,8	79,7

Fig. 8.
PRECIPITACIONES EN RIVAS Y CÁRDENAS (1969-2002)

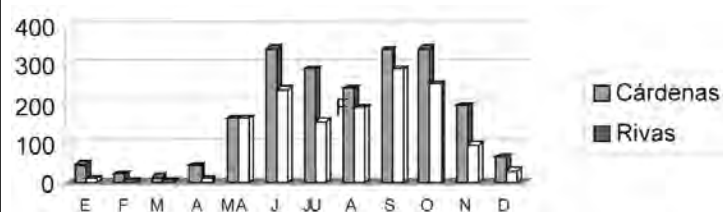
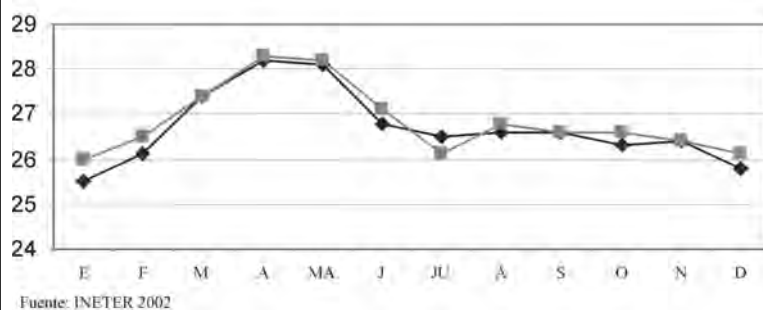


Fig. 9
TEMPERATURAS MEDIAS EN RIVAS (1970-2001)
Y CÁRDENAS SEGÚN MESES (1969-2001)



vientos alísios y del paso del cenit la tercera semana de abril.

Las temperaturas mínimas están en torno a los 25°C y se dan en los meses de diciembre y enero como consecuencia de la llegada de los frentes fríos conocidos como nortes.

Humedad relativa

La zona climática del Pacífico, con sus estaciones secas y lluviosas bien definidas, presenta una gran variación

de humedad anual, dándose los valores mínimos en la época seca y en los meses más cálidos (febrero, marzo y abril). Los valores mínimos son de 74-76 % en marzo, abril y mayo, cuando se registra las temperaturas máximas anuales. Los valores máximos de humedad ocurren en septiembre y octubre (85 %), cuando se registra las mayores precipitaciones y temperaturas relativamente bajas.

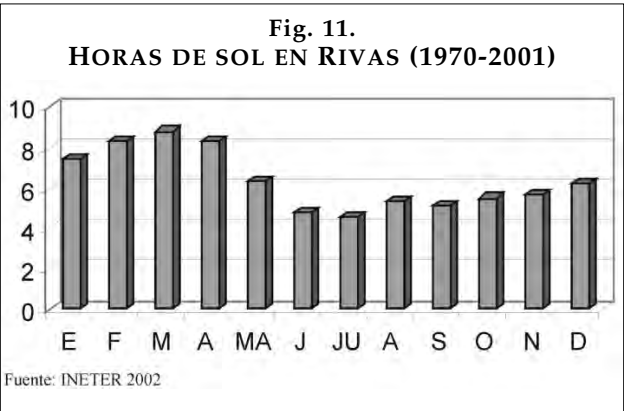
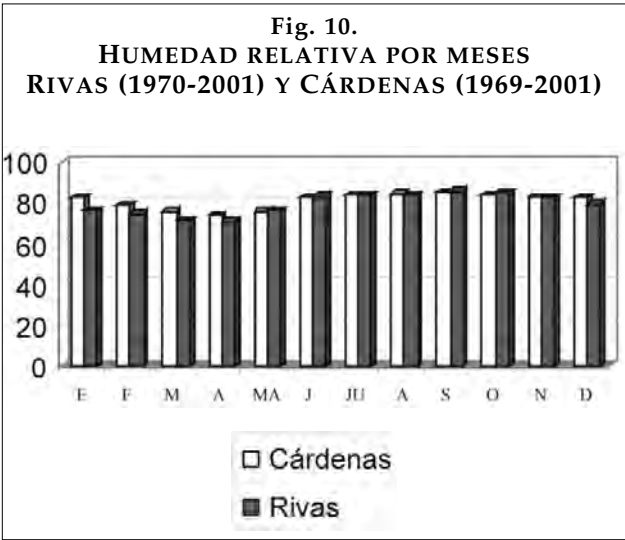
Régimen de vientos

En Nicaragua predominan los vientos de dirección EN, E y N, con velocidades que varían entre 2.2 y 5.6 m/s; vientos de menor frecuencia con dirección SE y velocidades entre 2.0 y 3.2 m/s se registra en Matagalpa, San Carlos, Granada y Managua. En la zona noroccidental del país, Corinto-Chinandega, existe un régimen de vientos equilibrado con velocidades bajas (2.7-1.8 m/s) y en todas las direcciones geográficas.

Horas de sol

Como consecuencia de la latitud, 12° norte, la diferencia entre la duración del día y la noche a lo largo del año es de 45 minutos máximo, por lo que influye apenas en los cambios de temperatura del ciclo anual, siendo más importante los valores máximos de verticalidad meridiana de los rayos solares (cenit) de abril y agosto, momento en el que se alcanza las temperaturas más elevadas.

El valor medio de insolación diaria se encuentra en torno a las 6 horas, presentándose los valores



HORAS DE SOL EN RIVAS													
ES	E	F	M	A	MA	J	JU	A	S	O	N	D	AN
Rivas	7.4	8.3	8.8	8.3	6.3	4.8	4.6	5.3	5.1	5.5	5.7	6.2	6.4

máximos de más de 8 horas diarias en los meses de febrero, marzo y abril, coincidiendo con el verano, y los menores cercanos a las 4 horas en los meses de junio y julio.

Vegetación
Bosque pluvial submontano tropical en la zona de Cárdenas.



COSTA RICA

Los datos climáticos proceden de la estación de Liberia, Provincia de Guanacaste.

Precipitaciones

Régimen de precipitaciones de tipo Pacífico, marcado por la existencia de una estación seca y una estación lluviosa bien definidas. Presenta una precipitación media anual de 1,400 mm.

La estación lluviosa abarca de mayo a octubre, registrándose los valores máximos en los meses de junio, septiembre y octubre. Julio presenta una disminución como consecuencia del fenómeno del *veranillo*, tiempo seco que se presenta dentro de la época lluviosa, cuya duración es variable y podría durar de días a semanas. La época seca comienza en diciembre y finaliza en marzo, considerándose los meses de abril y noviembre como de transición, donde aún se producen precipitaciones pero con mayor irregularidad.

Temperatura

La temperatura media anual es de aproximadamente 28°C. Los valores máximos, cercanos a los 38°C, se dan durante el mes de abril, y los mínimos, cercanos a los 20°C, en el periodo de noviembre a marzo, consecuencia de la incursión de masas de aire frío procedentes del norte y noreste del continente.

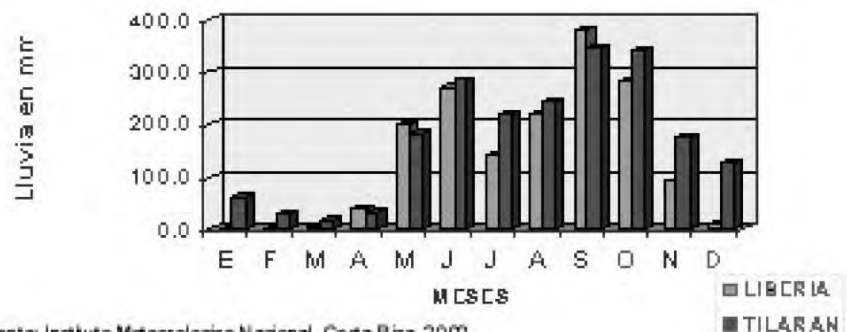
Humedad relativa

La humedad relativa durante la estación lluviosa oscila entre 80 y el 85%, registrándose los valores máximos durante los meses de junio, septiembre y octubre. Durante la estación seca los valores fluctúan entre el 60 y el 65%, recogiéndose los valores mínimos en el mes de marzo.

Régimen de vientos

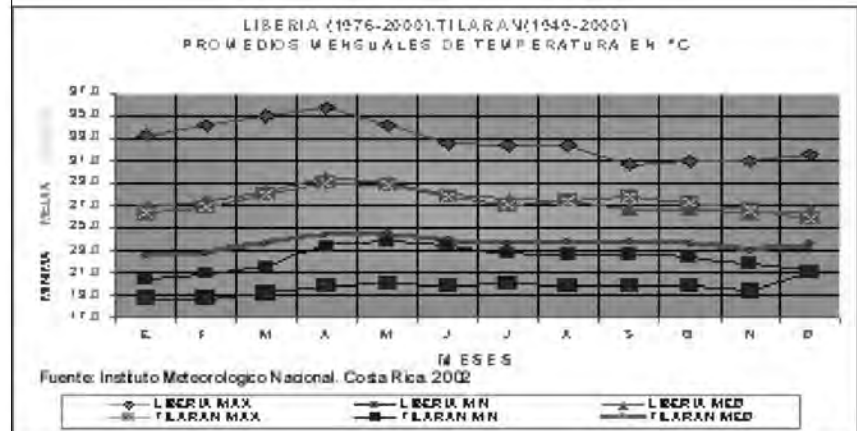
El régimen de vientos varía a lo largo del año, fenómeno que se relaciona con el ascenso o descenso en latitud de la Convergencia Intertropical (CIT); así, durante los primeros meses de la estación lluviosa, mayo y junio, soplan vientos de dirección oeste-noroeste, apareciendo en los meses de septiembre y octubre

Fig. 13.
PRECIPITACIONES PROMEDIO MENSUAL EN LIBERIA (1975-2000)
Y TILARÁN (1948-2000), COSTA RICA



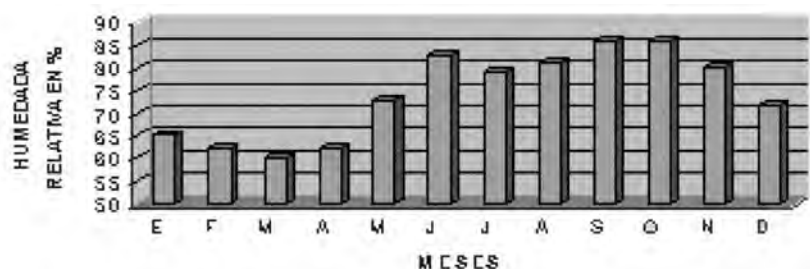
Fuente: Instituto Meteorológico Nacional, Costa Rica 2002

Fig. 14.
TEMPERATURA EN LIBERIA, COSTA RICA



Fuente: Instituto Meteorológico Nacional, Costa Rica 2002

Fig. 15.
PROMEDIOS DE HUMEDAD RELATIVA EN LIBERIA (1975-200),
COSTA RICA



Fuente: Instituto Meteorológico Nacional, Costa Rica 2002

vientos de componente sur. En esta época, durante la noche, suelen soplar vientos de velocidad inferior a los 4km/h. En la estación seca, como consecuencia del descenso de latitud del la CIT, el área se ve sometida a la influencia de los vientos Alisios de dirección este-noreste más veloces y secos que los anteriores.

Horas de sol

Los valores de insolación oscilan entre las 6 y las 10 horas. Los valores máximos se dan en los meses de diciembre y abril, coincidiendo con la estación seca, y los menores entre mayo y noviembre, consecuencia del incremento de la cobertura nubosa que se produce en la época lluviosa.

Vegetación

Bosque pluvial Sub-montano Tropical.

HONDURAS

Los datos climáticos proceden de Choluteca, Departamento de Choluteca. El Departamento de Choluteca pertenece a la región sur-oriental del Pacífico

Fig. 16.
HORAS DE SOL EN LIBERIA, COSTA RICA



de Honduras, caracterizada por dos estaciones, una seca y una lluviosa.

Precipitaciones

El régimen de precipitaciones se caracteriza por presentar dos estaciones bien definidas, una seca y una lluviosa. Presenta una precipitación media anual de 1,450 mm. Ambas estaciones duran seis meses, la húmeda de mayo a octubre y la seca comienza en diciembre y finaliza en abril, alcanzando valores inferiores a los 12 mm de precipitación.

De acuerdo con este régimen de precipitaciones, los cursos fluviales presentan comportamientos distintos. El río Negro durante la estación seca llega a tener un marcado déficit hídrico, y el río Choluteca puede llegar a tener un caudal inferior a los 2 m³/s, siendo su caudal medio anual de 45 m³/s.

Temperaturas

En la región costera la temperatura media anual es de aproximadamente 27°C. Los valores máximos mensuales se encuentran entre los 33°C, registrados en los meses de octubre y noviembre, y los 38°C del mes de abril. Las temperaturas mínimas varían desde los 19°C en diciembre a los 24°C en abril.

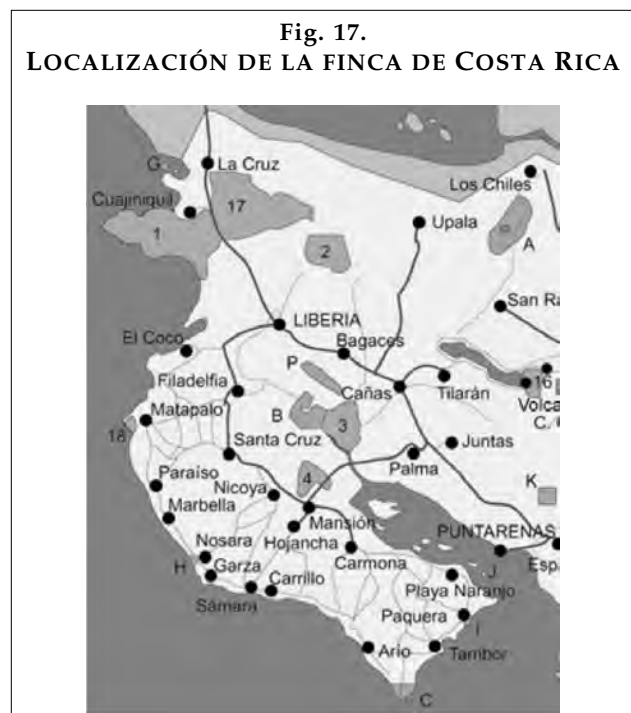
Humedad relativa

La humedad relativa durante la estación lluviosa oscila entre 80 y el 85%, registrándose los valores máximos durante los meses de junio, septiembre y octubre. Durante la estación seca los valores fluctúan entre el 60 y el 65%, recogiendo los valores mínimos en el mes de marzo.

Régimen de vientos

El régimen de vientos varía a lo largo del año, fenómeno que se relaciona con el ascenso o descenso en latitud de la Convergencia Intertropical (CIT); así,

Fig. 17.
LOCALIZACIÓN DE LA FINCA DE COSTA RICA



durante los primeros meses de la estación lluviosa, mayo y junio, soplan vientos de dirección oeste-noroeste, apareciendo en los meses de septiembre y octubre vientos de componente sur. En esta época durante la noche suelen soplar vientos de velocidad inferior a los 4km/h. En la estación seca, como consecuencia del descenso de latitud de la CIT, el área se ve sometida a la influencia de los vientos Alisios de dirección este-noreste más veloces y secos que los anteriores.

Horas de sol

Los valores de insolación oscilan entre las 9 y las 11 horas. Los valores máximos se dan en los meses de diciembre y abril coincidiendo con la estación seca, y los menores entre mayo y noviembre, consecuencia del incremento de la cobertura nubosa que se produce en la época lluviosa.



6.

RESULTADOS

6.1. PRODUCTIVIDAD

Los datos de productividad en las fincas estudiadas de Nicaragua y Costa Rica, y la finca de comparación en Honduras, se presentan en el Cuadro 13.

6.2. BIODIVERSIDAD

Datos de Nicaragua

Los datos de biodiversidad encontrados fueron en general altos (Cuadro 14). Fueron recolectadas 9 especies de plantas, 18 especies de moluscos y 29 especies de aves0.

Los datos de plantas indican una baja riqueza de especies lo cual es lo esperado en un ecosistema modificado. Si se compara la riqueza del cerco con la riqueza de la parcela se puede apreciar que la de esta última es mucho menor (S=2), lo cual se explica

porque los cercos en muchas ocasiones constituyen relictos de los ecosistemas primarios existentes en la zona, en cambio dentro de las fincas los propietarios permiten el desarrollo de aquellas especies que son de su interés personal directo o indirecto, es decir frutales de autoconsumo o especies arbóreas con alguna importancia para el ganado como el guácimo del ternero (*Guazuma ulmifolia*) o el guácimo de molinillo, ambas relacionadas con la alimentación del ganado.

Se debe destacar que los bajos valores del índice biogeográfico indican el predominio de especies banales, es decir, especies que no tienen gran importancia desde el punto de vista biológico

El dato más importante relacionado con las plantas es el de la cobertura, es decir el área cubierta bajo la copa de los árboles. En ambas fincas con uso silvícola fue de ca. 50%, lo cual es una cobertura bastante alta, si se tiene en cuenta que implica la convivencia con otro uso del suelo tan importante y diferente. Recuérdese que usualmente se considera la cobertura como de

Cuadro 13 DATOS DE PRODUCTIVIDAD EN FINCAS DE NICARAGUA Y COSTA RICA						
Variables	Nicaragua		Costa Rica		Honduras	
	Rivas	Cárdenas	La Bolsa, La Cruz (Con uso silvícola)	De Conrado, Liberia (Sin uso silvícola)	Los Balcanes, Choluteca	San Luis El Rancho Choluteca
Receptividad (Capacidad de carga por manzana)	0.9 UG/Mz	1.1 UG/Mz	0.9 UG/Mz	0.9 UG/Mz	1.1 UG/Mz	0.99 UG/Mz
Carga total	63 UG	36.3 UG	22.5 UG	76.7 UG/Mz	47 UG	21.16 UG
Unidades ganaderas totales	49.8 UG	33.2 UG	16.6 UG	94.8 UG	46.4 UG	24.4 UG
Carga animal	0.83 Ug/Mz	1 UG/Mz	0.7 UG/Mz	2.3 UG/Mz	1.08 UG/Mz	1.1 UG/Mz
Aporte nutricionales	SI	No	No	Si	No	Si
Aporte nutricional verano	-	-	-	-	-	30 lbs./ vaca
Aporte nutricional invierno	-	-	-	-	-	10 lbs./ vaca
Uso silvopastoril	No	Si	Si	-	Si	Si

mayor significación ecológica que la densidad (Daubenmire, 1968). La cobertura es la variable más directamente relacionada con la retención del suelo y la captación de agua de lluvia y humedad.

La riqueza de especies de moluscos del cerco vivo se considera alta ($S=18$) y está dentro de los valores promedio de las riquezas de especies encontradas en las comunidades de gasterópodos del Pacífico (Pérez *et al.*, en revisión). En cambio, la riqueza de especies dentro de la finca es baja, posiblemente debido, en primer lugar, al impacto que supone la acción mecánica del ganado (González, 2002), y en segundo, a los efectos colaterales del mismo, como el aumento de especies invasoras de otros invertebrados, como las hormigas, que coadyuvan a la disminución de la diversidad de otros grupos de fauna edáfica (Pérez *et al.*, 1996).

Datos de Costa Rica

Los datos de biodiversidad encontrados fueron en general bajos (Cuadro 15). Fueron recolectadas 9 especies de plantas, 6 especies de moluscos y 17 especies de aves.

El comportamiento de la vegetación en la finca de estudio de Costa Rica es muy similar al caso de Nicaragua. Lo mismo ocurre para la cobertura, que en ambos casos es de ca. 50% del área total de la finca.

No obstante, en el caso de los moluscos la riqueza de especies es más bien baja, lo que se explica por la existencia en la zona de un suelo arcilloso que no es

muy adecuado para el desarrollo de las comunidades de este grupo faunístico (Pérez *et al.*, en revisión).

La riqueza y la diversidad de la comunidad de aves es notablemente más baja que la observada en la finca de Nicaragua, lo cual podría tener relación con la mayor disponibilidad de hábitats circundantes en la finca de Nicaragua.

Datos de Honduras

Los datos de biodiversidad encontrados fueron en general bajos (Cuadro 16). Fueron recolectadas 6 especies de plantas, 8 especies de moluscos y 17 especies de aves.

El comportamiento de la vegetación en la finca de estudio de Honduras es muy similar a los casos de Nicaragua y Costa Rica. Lo mismo ocurre para la cobertura, que en estos casos es de ca. 50% del área total de la finca.

No obstante, en el caso de los moluscos la riqueza de especies es más bien baja, lo que se explica por la existencia en la zona de un suelo arcilloso que no es muy adecuado para el desarrollo de las comunidades de este grupo faunístico (Pérez *et al.*, en revisión).

La riqueza y la diversidad de la comunidad de aves es tan alta como la observada en la finca de Nicaragua, lo cual podría tener relación con la mayor disponibilidad de hábitats circundantes, ya que en las cercanías existen parches de bosque y fincas con otros usos silvícolas.

Cuadro 14 VARIABLES DE BIODIVERSIDAD MEDIDAS EN LA FINCA DE MONITOREO DE NICARAGUA		
Variables	Cerco	Parcela
Vegetación		
· Riqueza de especies	6	8
· Diversidad Simpson	0.18	
· Diversidad Shannon	1.62	2.02
· % Cobertura vegetal	46.14 %	
· Valor biogeográfico	1.93	1.87
Moluscos		
· Riqueza de especies	5	6
· Diversidad Simpson	.62	.34
· Diversidad Shannon	.72	1.24
· Valor biogeográfico	2.6	2.5
Aves		
· Riqueza de especies	17	—
· Diversidad Simpson	0.06	—
· Diversidad Shannon	2.66	—
· Valor biogeográfico	3.64	—

Cuadro 15 VARIABLES DE BIODIVERSIDAD MEDIDAS EN LA FINCA DE MONITOREO DE COSTA RICA		
Variables	Cerco	Parcela
Vegetación		
· Riqueza de especies	9	3
· Diversidad Simpson	0.06	0.26
· Diversidad Shannon	2.1	1.01
· % Cobertura vegetal	ca. 50 %	
· Valor biogeográfico	2	3
Moluscos		
· Riqueza de especies	6	0
· Diversidad Simpson	.3	0
· Diversidad Shannon	1.38	0
· Valor biogeográfico	2.83	0
Aves		
· Riqueza de especies	17	
· Diversidad Simpson	.14	
· Diversidad Shannon	2.31	
· Valor biogeográfico	3.88	

Cuadro 16 VARIABLES DE BIODIVERSIDAD MEDIDAS EN LA FINCA DE MONITOREO DE HONDURAS		
Variables	Cerco	Parcela
Vegetación		
· Riqueza de especies	9	2
· Diversidad Simpson	0.07	0.75
· Diversidad Shannon	2.08	0.37
· % Cobertura vegetal	ca. 50 %	
· Valor biogeográfico	2.44	2
Moluscos		
· Riqueza de especies	18	5
· Diversidad Simpson	.21	.24
· Diversidad Shannon	1.94	1.37
· Valor biogeográfico	3.16	2.6
Aves		
· Riqueza de especies	29	
· Diversidad Simpson	0.04	
· Diversidad Shannon	3.13	
· Valor biogeográfico	3.55	

7.**DISCUSIÓN**

Los valores de receptividad y carga total expresan las cantidades máximas que cada una de las fincas puede soportar, de acuerdo al tipo de pasto y a las condiciones climáticas de la zona. La carga animal y las unidades ganaderas totales son los valores reales que encontramos en las fincas de estudio.

En las fincas de Nicaragua, y en las fincas de muestreo de Costa Rica y Honduras, las cantidades que soportan las fincas son inferiores a las máximas permitidas, lo que supone que todas ellas están siendo explotadas adecuadamente; no existe, por tanto, sobrepastoreo. A pesar de ello, en la finca que no tiene uso silvopastoril (Rivas, Nicaragua) se ven obligados a dar aportes alimenticios durante ciertos meses al año.

En las fincas de comparación de Costa Rica y Honduras sí existe sobrepastoreo; sin embargo, esta

situación se ve compensada con el suministro de aportes nutricionales durante todo el año y la semiestabulación.

En estas fincas se produce el mismo fenómeno que en la finca de comparación de Nicaragua se da una clara diferencia entre el verano y el invierno, ya que a pesar de verse obligados a dar suplementos al ganado, las cantidades por animal varían mucho entre ambas estaciones, llegándose a suministrar más del doble de libras por vaca durante el verano.

De esto se deduce que la necesidad de aportes nutricionales no es consecuencia únicamente del sobrepastoreo sino que, al igual que en Nicaragua, en las fincas de comparación de ambos países, a pesar de estar sometidas a las mismas condiciones climáticas que las de uso silvopastoril, poseen menos recursos frente a los periodos climáticos menos favorables.

8.

CONCLUSIONES

1. Los resultados obtenidos sugieren que las fincas en las que existen sistemas silvopastoriles son mucho más rentables que las fincas sin usos silvícolas o fincas tradicionales. Esta rentabilidad esta relacionada sobre todo con la posibilidad de enfrentar la sequía del verano e incluso temporadas de sequía más largas sin necesidad de dar aportes nutricionales al ganado.
En otras palabras, en las fincas con usos silvícolas no hay que gastar dinero en comprar aportes nutricionales porque los usos silvícolas existentes ya los aportan. Estos usos silvícolas son los cercos vivos, fragmentos de bosque, arboledas, barreras rompevientos, etc. Todo lo anterior tiene lugar sin incurrir en sobre pastoreo, es decir, permitiendo que la finca tenga la carga animal que debe tener.
2. Dada la escasez de estudios respecto al objetivo de esta investigación es difícil proponer una receta pero, en principio, los datos existentes sugieren que las fincas con alto porcentaje de cobertura (40-50 %) son autosuficientes en cuanto a la alimentación del ganado, lo que significa que el finquero no tendrá que hacer gastos en la compra del mismo.
De acuerdo a datos complementarios existentes, se requerirían unos 5 años para conseguir una finca con un porcentaje de cobertura de este tipo, utilizando técnicas adecuadas de siembra y especies forestales apropiadas. La inversión principal es sobre todo de tiempo, porque las plántulas para reforestación no tienen un elevado costo y la asesoría para la implementación no debe ser costosa porque es de tiempo corto.
3. Estos datos son válidos en principio para fincas con una cobertura aproximada del 50% y posiblemente sean extrapolables a fincas con una cobertura entre el 35 y el 65%.
4. Muchos productores y técnicos reconocen la rentabilidad de los sistemas silvopastoriles, aunque no existen prácticamente estudios que cuantifiquen este aspecto. No obstante, un número importante se cuestiona su costo inicial relacionado con los años de implementación, en términos de dinero y/o tiempo *versus* la rentabilidad.
5. En los sistemas silvopastoriles la variable de biodiversidad con mayor impacto sobre el componente agropecuario es la cobertura; no obstante, son también importantes varias especies que tienen relevancia para la alimentación alternativa del ganado.
6. En relación con la biodiversidad se ha observado que en los sistemas silvopastoriles existen también algunas especies que no juegan un papel especialmente importante para el ganado pero que en algunos casos son conservadas por los productores; estas especies vegetales van conformando de alguna manera remanentes de vegetación autóctona que permiten reconstruir, aunque de una manera más simplificada, los ecosistemas naturales.
7. Algo similar a lo mencionado en el punto anterior ocurre con aves, moluscos y otros grupos faunísticos asociados a los sistemas silvopastoriles, los cuales coadyuvan a la conservación *in situ* de la biodiversidad fuera de los ecosistemas naturales.

9.

BIBLIOGRAFÍA

- AGRITRADE/ IICA/ AGEXPRONT. 1999. *Estudio global Para Identificar Oportunidades de Mercado en frutas y Hortalizas en Centroamérica*. Guatemala, 262 p.
- Alan, E., U. Barrantes, A. Soto y R. Agüero. 1995. *Elementos para el manejo de malezas en agroecosistemas tropicales*. Ed. Tecnológica de Costa Rica, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Cartago, Costa Rica. 223 p.
- Alemán, F. 1997. *Manejo de malezas en el trópico*. 1ª ed. Multiforinas, R. L. Managua, Nicaragua. 227 p.
- Alves-milho, S. 1996. *Dinámica del sector forestal en Nicaragua 1960-1995. Lineamientos para un desarrollo sustentable*. Escuela de Economía Agrícola. ENIES, Managua, Nicaragua. 212 p.
- Anónimo. 2002. *Cercas vivas. Promoción, establecimiento y manejo. Proyecto Manuel López*. EDISA, Managua. 23 p.
- Banco mundial. 2000. World Development Indicators.
- Banco mundial. 2001. World Development Indicators.
- Banco mundial. 2002. World Development Indicators.
- Barahona, T. 1997. *Crisis, arborización y conservacionismo por qué y cómo la gente se interesa por los árboles*. Colección de Tesis universitarias, UCA, Managua, Nicaragua. 170 p.
- Bonilla, G. 1993. *Como hacer una tesis de graduación con técnicas estadísticas*. Editorial UCA, San Salvador. 342 p.
- Braun-Blanquet, J. 1932. *Plant sociology ; the study of plant communities*. [Transl. By G.D. Fuller and H.S. Conard]. Transl. Of 1th ed. Of Pflanzensoziologie (1928). McGraw-Hill, New York and London. 438 p.
- Brokaw, N. 1985. Treefall, regrowth and community structure in tropical forest. In S.T.A. Pickett & P.S. White (eds.), *The ecology of natural disturbance and path dynamics*. pp. 53-69. Academic Press, Inc. University Rutgers and University of Tennessee, New Jersey and Tennessee, USA.
- Budowski, G. 1987. The development of agroforestry in Central America. In H.A. Steppeler & P.K.R. Nair (eds.), *Agroforestry a decade of development*. ICRAF, Nairobi, Kenya, pp. 69-88.
- Budowski, G. 1981. Algunas ventajas y desventajas de sistemas agroforestales (Presencia simultánea o secuencias de árboles asociados con cultivos y/o plantas forrajeras) en comparación con monocultivos no arbóreos. (CATIE, Costa Rica) In *Tendencias actuales de la frontera agrícola*. Memoria. Nitlapan-UCA, Managua, Nicaragua. pp 65-80.
- Budowski, G. 1993. The scope and potential of agroforestry in Central America *Agrofor. Syst.*, 23. 121-131.
- Budowski, G. & R. O. Russo. 1993. Live fences posts in Costa Rica a compilation of the farmers' beliefs and technologies. *J. Sust. Agric.*, 3(2). 65-87.
- Cepal. 2000. *Información Básica del Sector Agropecuario Sub-Región Norte de América Latina y el Caribe*. 1980-1999. México, D.F.
- Cervantes, M. 1992. Los recursos naturales vs la racionalidad campesina. *Revista de Economía Agrícola*, No. 4 22-29. Escuela de Economía Agrícola - UNAN, Managua, Nicaragua.
- Clark, C. 1973. The Economics of Over Exploitation. *Science*, 181. 630-4.
- Daubenmire, R.F. 1968. *Plant communities a text book of plant synecology*. Harper & Row, New York. 300 p.

- De las Salas, G. 1987. *Suelos y ecosistemas forestales, con énfasis en América Tropical*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Colección Libros y Materiales Educativos No. 80. San José, Costa Rica. 450 p.
- Durr, P. 1992. *Manual de árboles forrajeros de Nicaragua*. Ministerio de Agricultura y Ganadería, Región 1 (MAG R.I.)/cooperación Suiza al Desarrollo (COSUDE)/ Cooperación Internacional para el desarrollo (CIIR/CID). Monjes Agustinos, Santa Cruz, Estelí, Nicaragua. 125 p.
- FAO. 1999. El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay Repercusiones en los Países en Desarrollo. Roma, Italia. 162 pp
- González, N. 2002. *Dos sistemas silvopastoriles como refugios de vida silvestre en el municipio de Estelí*. Tesis de Maestría, UNAN-León. 216 p.
- Figuerroa, L. y V. Umaña. 2002. *Los retos de la política comercial y de la agricultura en Centroamérica*. Incae-Clacds, Managua. 56 p.
- López, T. 2002. *Las Negociaciones Agrícolas En La OMC y el ALCA: Una Agenda de Temas por Considerar para el Comercio Centroamericano en un Grupo de Productos Básicos Seleccionados: Carne de Bovino, Productos Lácteos, Maíz, Arroz, Soya y Azúcar*. Incae-CLACDS, Managua. 87 p.
- Incer, J. 1998. *Geografía dinámica de Nicaragua*. Hispamer, S.A., Managua, Nicaragua. 281 p.
- Instituto nicaragüense de recursos naturales y del ambiente (IRENA). 1992. *Árboles forestales útiles para su propagación*. Servicio Nacional Forestal (SINA-FOR- IRENA), Managua, Nicaragua. 270 p.
- Lamprey, H. 1967. Notes on the dispersal and germination of some tree seeds through the agency of mammals and birds. *E. Afr. Wildlife J.*, 5:179-180.
- Lemeeckert, A. e I. Campos. 1981. *Producción y consumo de leña en las fincas pequeñas de Costa Rica. Proyecto de leña y fuentes alternas de energía*. CATIE-ROCAP No.596-0089. Serie Técnica, Informe Técnico No. 16. Turrialba, Costa Rica. 69 p.
- Martínez, H. y A. Bonnemann. 1990. La agroforestería en América Central. *El Chasqui*, 22:1-3.
- Mueller-Dombois, D. y H. Ellenberg. 1974. *Aims and methods of vegetation ecology*. John Wiley and sons, New York. 546 p.
- Murgueitio, E. 1999. *Sistemas agroforestales para la producción ganadera en Colombia*. Seminario Identificación de la ganadería en Centroamérica, beneficios económicos y ambientales. FAO-CATIE-SIDE, Turrialba, Costa Rica.
- Nitlapan-Universidad Centroamericana (UCA). 1993. *Tendencias actuales de la frontera agrícola en Nicaragua*. Informe de consultaría ASDI, UCA, Managua Nicaragua. 43p.
- Nitlapan-Universidad Centroamericana (UCA). 2001. Taller análisis de costo-beneficio de la aplicación de técnicas silvopastoriles. *Tropitécnica*, Managua, Nicaragua. 60 p.
- Núñez, J. 1998. *Fundamentos de edafología*. 2ª reimpresión. 2ª ed. EUNED, San José, Costa Rica. 188 p.
- Odum, E.P. 1996. *Fundamentos de Ecología*. Interamericana, México D.F. 422 p.
- OMC. 1996 *Examen de políticas comerciales El Salvador*. Presentado en las negociaciones agrícolas.
- OMC. 1997 *Examen de políticas comerciales Chile*. Presentado en las negociaciones agrícolas.
- OMC. 1997 *Examen de políticas comerciales México*. Presentado en las negociaciones agrícolas.
- OMC. 1998. *Examen de políticas comerciales Argentina*. Presentado en las negociaciones agrícolas.
- OMC. 1998 *Examen de políticas comerciales Australia*. Presentado en las negociaciones agrícolas.
- OMC. 1998 *Examen de políticas comerciales Canadá*. Presentado en las negociaciones agrícolas.
- OMC. 2000 *Examen de políticas comerciales Brasil*. Presentado en las negociaciones agrícolas.
- OMC. 2000 *Examen de políticas comerciales Estados Unidos*. Presentado en las negociaciones agrícolas.
- OMC. 2001 *Examen de políticas comerciales: Costa Rica*. Presentado en las negociaciones agrícolas.
- Payne, W. 1976. Possibilities for the integration of tree crops and livestock production in the wet tropics. *Sci. Food Agric*. 1-27.
- Peck, R. y H. Cruz. 1987. *Manual práctico de agroforestería*. Secretaria de Recursos Naturales, Tegucigalpa, Honduras. 111 p.

- Pérez, A.M. 1999. *Estudio taxonómico y biogeográfico preliminar de la malacofauna continental (Mollusca Gastropoda) del Pacífico de Nicaragua*. Tesis Doctoral, Universidad del País Vasco, España. 524 p.
- Pérez, A.M. 2001a. Biodiversidad aspectos conceptuales y datos sobre Nicaragua y América Central. *GAIA*, 1:1-40.
- Pérez, A.M. 2001b. *Propuesta de estrategia para el monitoreo de biodiversidad*. Informe inédito, Nitlapán-UCA, Managua. 3 p.
- Pérez, A.M. 2002a. *Introducción a la medición de la biodiversidad*. Manual del curso de postgrado de Biodiversidad, UCA. Managua.
- Pérez, A.M. 2002b. Redes ecológicas un uso alternativo del término y su aplicación a la conservación de la diversidad *in situ*. Un enfoque preliminar. *GAIA*, 2 1-10.
- Pérez, A.M., M. Sotelo e I. Arana. En revisión. Organización estructural y nicho ecológico en las comunidades de gasterópodos continentales del Pacífico de Nicaragua. *Encuentro*, UCA.
- Perfecto, L. y R. Rice, R. Greenberg t M. Van der Voort. 1996. Shade coffee: a disappearing refuge for diversity. *Bio-Science*, 46(8) 598-608.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*.
- Radulovich, R. 1994. *Tecnologías productivas para sistemas agrosilvopecuarios de ladera con sequía estacional*. Serie Técnica, Informe Técnico No. 222, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), Turrialba, Costa Rica. 190 P.
- Reiche, C. 1985. La leña en el contexto socioeconómico de América Central. In: Rodolfo Salazar (ed.), *Actas de los simposios sobre técnicas de producción de leña en fincas pequeñas y recuperación de sitios degradados por medio de la silvicultura intensiva.*, CATIE/SUFRO/FAO/MAB. Editorial Texto, Ltda., San José, Costa Rica. CATIE, Turrialba, Costa Rica. 459 p.
- Retana, J.A. y R. Rosales. 2000. Impacto de la Fase Cálida de ENOS sobre algunas variables productivas del ganado de carne en Costa Rica. *Topics in Meteorological Oceanography*, 7(1) 1-20.
- Ruiz, M. 1982. *Informe sobre el sector ganadero. Estudio de caso de manejo ambiental: desarrollo integrado de la zona tropical húmeda de la Selva Central del Perú*. OEA, PNUMA, HONREN. Lima, Perú. 53 p.
- Sánchez, P. 1981. *Suelos del trópico: características y manejo*. 1ª ed. en español. Traducida del inglés por Edilberto Camacho. Serie de Libros y Materiales educativos No. 48. Instituto Interamericano de Cooperación par la Agricultura (IICA), San José, Costa Rica. 634 p.
- Shannon, C.E. y W. Weaver. 1949. *The mathematical theory of communication*. University Illinois Press, Urbana, Illinois.
- Simpson, E.H. 1949. Measurement of diversity. *Nature*, 163 688.
- Skerman, P., D. Cameron y F. Riveros. 1991. *Leguminosas forrajeras tropicales*. Colección FAO: Producción y protección vegetal No. 2. AGRIS/FAO, Roma, Italia. 709 p.
- Terborgh, J. 1999. The whys and wherefores of deforestation. Explanations for deforestation in Latin America. In Virginia Tech. 1999. Course Packet for issues in World Forestry and forest products: A tropical study program in Nicaragua. Virginia Technological Institute, Blacksburg, Virginia, USA. p 48.
- USDA [En línea] <http://www.fas.usda.gov>. Consultada Octubre 2002.
- Wadsworth, F. 1978. El uso de los terrenos marginales en la región del Caribe. In: Zadroga, F. y R. Morales (eds.), pp. 47-66. Taller Regional sobre manejo de cuencas y áreas silvestres. CATIE, Turrialba, Costa Rica.
- Watson, R., V. Heywood, I. Baste, B. Dias, R. Gámez, T. Janetos, W. Reid y G. Ruark. 1995. *Evaluación mundial de la biodiversidad: resumen para los responsables de la formulación de políticas*. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Cambridge University Press, Great Britain. 53 p.
- Weitzman, M. 1992. On Diversity. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 363-405.

INVERSIÓN NACIONAL
Y EXTRANJERA
EN CENTROAMÉRICA:
¿CÓMO FOMENTARLA
EN EL MARCO DE LA OMC?

Andrés Rodríguez

Edgar Robles

Academia de Centroamérica

Costa Rica, 2003

INTRODUCCIÓN

Un estudio reciente de Gerardo Esquivel (2001) muestra un resultado sorprendente: entre 1950 y finales de los noventa, Centroamérica creció menos que África. También América Latina, como un todo, es una región de muy lento crecimiento en los últimos cincuenta años. Y el conjunto de países en desarrollo muestra un comportamiento poco dinámico en las décadas de los ochenta y noventa.

Esto no debe llevar al pesimismo. Chile ha logrado crecer durante muchos años a tasas mayores al seis por ciento. Si se quiere inspiración, sólo tiene que mirarse hacia Irlanda, Israel o, por supuesto, los países del este asiático, a los que luego se sumaron Tailandia y Malasia y ahora China y la India. ¿Qué han hecho estos países?, ¿Cómo se podría experimentar ese milagro también en Centroamérica?

Desde mediados de los ochenta y durante todos los noventa, ha existido una visión compartida por un amplio grupo de economistas, países e instituciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. A esta visión compartida se le ha denominado el Consenso de Washington (CW), gracias a un artículo de John Williamson, que hizo una buena síntesis del pensamiento que imperaba durante esas décadas.

El CW dice que un país puede lograr un milagro de desarrollo si mantiene la estabilidad macroeconómica a través del control del déficit fiscal, liberaliza el comercio internacional, la inversión extranjera y las tasas de interés, así como los mercados internos mediante la privatización y la desregulación, a la vez que mantiene el tipo de cambio en un nivel apropiado, invierte en educación e infraestructura, y desarrolla las instituciones necesarias para el respeto a la propiedad privada.

Pues bien, esto es precisamente lo que han venido haciendo los países de América Latina. Han sido en general fieles discípulos del CW, pero ¿cuáles han sido los resultados?

En cuanto a reducir la inflación, bajar el déficit fiscal y promover la atracción de IED, los resultados son sumamente favorables, y sobre eso no hay discusión.

En 1997 el BID produjo un importante estudio en el que evaluó empíricamente el impacto de las reformas del CW sobre el crecimiento. Los resultados fueron muy claros: el crecimiento se había acelerado en los países que habían implementado más reformas, y el impacto de las reformas que se habían propiciado hasta mediados de los noventa causó casi dos puntos de aumento en el crecimiento anual promedio de América Latina. Además, el efecto presentó evidencia de ser permanente. Estos resultados fueron parecidos a otros estudios que se hicieron en aquel momento.

En abril del 2002, el BID presentó una revisión de aquel estudio, con conclusiones muy distintas. Resultó que el impacto de las reformas fue mucho menor, alrededor de medio punto, y además tuvo muy poca duración. ¿Implica esto que las reformas no fueron efectivas para aumentar el crecimiento? ¡De ninguna manera! Este mismo estudio del BID arrojó un resultado sorprendente: Costa Rica, a pesar de ser un reformador lento, es – después de Argentina – el país que más ha ganado con la aplicación de las reformas. El PIB en Costa Rica es hoy casi un 20% mayor gracias a las reformas, sobre todo en los campos comercial y financiero.

¿Cómo puede ser esto? El estudio muestra que las reformas son más exitosas en aquellos países con instituciones más consolidadas, donde impera el Estado de Derecho, se respeta la propiedad privada, hay poca corrupción y hay seguridad jurídica. De lo anterior se desprende que las reformas estructurales son efectivas en aumentar el crecimiento cuando se dan en un país que disfruta de un buen marco institucional.

El llamado es, entonces, para que los países implementen medidas para fortalecer sus instituciones. Éstas son las que han sido denominadas reformas de tercera generación. Las reformas de segunda generación nacieron hace unos años, cuando surgió la necesidad

de que las reformas del CW fueran complementadas con medidas que aseguraran que el crecimiento generado fuera equitativo y de esa manera garantizar la reducción de la pobreza. Algunas personas se refieren a estas reformas como parte del Consenso de Santiago.

Llegamos así a la visión que actualmente prevalece en Washington, la cual es que las reformas del CW son necesarias pero no suficientes: si se quiere aumentar el crecimiento con equidad en forma sostenible es necesario complementarlas con reformas de segunda y tercera generación.

Esta línea de pensamiento presenta el problema que contempla una lista muy amplia de medidas y reformas, difícil de cumplir por países con problemas de gobernabilidad y creciente frustración de una población que no ha percibido los resultados prometidos con la primera generación de reformas.

Dani Rodrik, del *Kennedy School of Government* de la Universidad de Harvard, quien ha sido particularmente crítico de este enfoque de Washington, argumenta que se le está pidiendo a los países pobres adoptar todo el conjunto de instituciones y políticas que los países ricos han llegado a tener después de siglos de desarrollo. Esto es como poner la carreta delante de los bueyes. Rodrik presenta los casos de China e India, como ejemplos de que es posible lograr aumentos significativos en el crecimiento por muchos años sin necesariamente adoptar todo el conjunto de medidas asociadas al Consenso de Washington Ampliado (CWA).

Estos países han optado por combinar la ortodoxia con ciertas herejías locales. Las reglas económicas siguen siendo universales, pero hay formas institucionales distintas para lograr los mismos resultados en términos de incentivos económicos. Lo que se ha encontrado es que los países requieren experimentar con instituciones y políticas compatibles con su entorno e historia. Esto representa una demanda más razonable para los sistemas políticos de cada país, con la ventaja que es posible tener buenos resultados al mismo tiempo que se avanza en las reformas del CWA.

Entonces, la pregunta que surge es: ¿cuáles son las medidas más efectivas para aumentar el crecimiento en los países de Centroamérica? Para acceder a la respuesta se requiere necesariamente de una visión de desarrollo que luego se traduzca en una estrategia de desarrollo que, a su vez, permita establecer acciones concretas. Aquí hace falta imaginación, creatividad y un mayor sentido de aventura balanceado con un alto grado de pragmatismo, para visualizar las oportunidades de la región y aprovecharlas convenientemente. Además, las medidas deben ser compatibles con la capacidad institucional del país y deben estar hechas para aprovechar sus fortalezas particulares, así como lidiar con sus debilidades.

Esta idea no es del todo nueva en Centroamérica. El Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) lleva años insistiendo en un mensaje similar, planteando incluso la necesidad de que los países adopten una Agenda de Competitividad que responda a una estrategia de desarrollo basada en sus ventajas competitivas. En el boletín informativo de fines del año 2001, el INCAE lo expone de la siguiente manera:

“... las condiciones macroeconómicas son necesarias, pero no suficientes. Proveen la oportunidad de crear riqueza, pero no crean riqueza por sí mismas. ... A menos que se dé un mejoramiento apropiado en el nivel microeconómico, las reformas legales, políticas, fiscales y monetarias no generarán todos los frutos esperados.”

Una agenda de este tipo persigue aumentar el crecimiento económico. Dado lo anterior, la pregunta que naturalmente surge es: ¿cuál es la relación entre inversión y crecimiento? ¿Es necesario aumentar la inversión para aumentar la tasa de crecimiento? La respuesta directa es afirmativa, pero se puede ampliar.

Lo verdaderamente importante para generar el crecimiento es el aumento de la productividad. Si la productividad aumenta, más proyectos se vuelven rentables y esto lleva a un aumento de la inversión, tanto en capital físico como en capital humano (educación).

Pensar únicamente en la inversión puede llevar a centrar la atención sobre el ahorro, la educación en general, y la inversión extranjera vista desde una óptica cuantitativa. En contraste, un enfoque en la productividad sugiere ponerle atención a otras variables, como la calidad de la inversión extranjera (en términos de su impacto en la productividad del resto de la economía), ciertos tipos de inversión en educación (por ejemplo educación técnica en ciertas ramas), y el apoyo a ciertos *clusters* emergentes, por citar algunas.

Por ejemplo, una de las implicaciones directas del cambio de enfoque de inversión hacia la productividad, es que no se puede depender exclusivamente de regímenes de Zona Franca (ZF) en los que se dan incentivos fiscales muy generosos para atraer la inversión en procesos industriales.

Aunque este tipo de esquema puede cumplir una función importante en cierto momento del desarrollo de un país, lo que en realidad debe hacerse es complementar estas políticas con reformas que fomenten la productividad, de manera que se le permita al país receptor sacar el mayor provecho a la Inversión Extranjera Directa (IED).

IMPORTANCIA DE LA IED

El apartado 2 del presente documento analiza la inversión en Centroamérica y la importancia de los flujos de IED.

Durante los años ochenta, cuando se decidió abandonar el modelo de sustitución de importaciones, los países centroamericanos apostaron por la apertura y la atracción de inversiones para generar empleo y crecimiento en sus economías. Los primeros esfuerzos en esta dirección fueron positivos pero poco provechosos.

Mayoritariamente, los países de la región empezaron a experimentar la llegada de empresas de maquila textilera, actividad a la que pocas veces se incorporaba un valor agregado nacional más allá de los salarios de los empleados. Se establecieron en toda la región empresas internacionales, amparadas fiscalmente, que tenían poco compromiso con los países de la región, con una inversión relativamente baja y volátil. Algunas empresas abandonaban la región cuando los mercados de sus productos se contraían y dejaban a miles de trabajadores sin empleo.

Ya entrados los noventa, países como Costa Rica decidieron apostar por otro tipo de IED, una que aprovechara mejor el recurso humano capacitado, la existencia de profesionales universitarios, con capacidades similares a las encontradas en los países desarrollados, pero a un costo significativamente menor.

En realidad, Costa Rica se dio cuenta de que la ventaja comparativa del país no estaba en la maquila de textiles o en las actividades agrícolas tradicionales, sino en el conocimiento de los trabajadores para incorporar un mayor valor agregado a la IED de alta tecnología. Esta política rindió sus frutos con la instalación de empresas tecnológicas de prestigio internacional como Intel, Baxter, Proctor & Gamble y Abbott Laboratories.

Sin embargo, de una forma u otra, la atracción de IED en Centroamérica se basó principalmente, hasta hace muy pocos años, en el ofrecimiento de exoneraciones fiscales, especialmente del pago del impuesto sobre la renta. Este tipo de incentivos se ha tornado inviable bajo las nuevas reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), ya que a partir del 2007, tal y como se expone en el apartado 4, los países tienen una prohibición expresa de otorgar exoneraciones fiscales.

¿Qué pueden hacer los países de Centroamérica cuando las reglas de la OMC hagan imposible otorgar incentivos fiscales a los regímenes de Zona Franca?

Como se describe en el apartado 1, la literatura empírica sobre la importancia de los incentivos fiscales para la atracción de IED demuestra que éste es solo un elemento secundario. Estos incentivos son efectivos

únicamente cuando un país reúne ciertas condiciones mínimas que buscan las empresas, tales como estabilidad, calificación de la mano de obra, cercanía con los mercados destino, etc. El cumplimiento de estas condiciones es indispensable para entrar al *short list* que hacen las empresas al buscar sitios para su inversión. Para fines prácticos, los incentivos fiscales son efectivos únicamente para lograr que un país sea más atractivo que otros que también integran el *short list*.

Los países deberían pensar muy bien en el tipo de IED que quieren atraer. La IED debe ser compatible con su estrategia de desarrollo, y una vez definido esto, los países deben determinar las medidas que necesitan adoptar para entrar al *short list* para ese tipo de empresas.

IMPORTANCIA DE LA INVERSIÓN NACIONAL

Como se ha dicho, la IED es un elemento que puede contribuir a aumentar las tasas de crecimiento en un país, pero el mayor impacto se da cuando se logra aumentar la cantidad y calidad de la inversión nacional. Esto se puede ver en forma muy clara en el caso de Costa Rica.

De acuerdo al estudio de Rodríguez Clare *et al.* (2002), la tasa de crecimiento de la productividad laboral de Costa Rica entre 1991 y el 2000 fue del 10% anual para las empresas de Zona Franca. Ésta es claramente una tasa de crecimiento muy alta, pero como se ha dicho eso no es lo más importante. En el 2000 las personas empleadas por estas empresas eran 34,000, lo que constituye apenas un 2.5% del total de la fuerza de trabajo en el país. Es claro que el impacto agregado del crecimiento de la productividad en las empresas de Zona Franca será siempre pequeño. El análisis del aporte de las zonas francas al crecimiento económico de los países se presenta en el apartado 3 del presente estudio.

Surge entonces una agenda amplia de políticas microeconómicas no sólo para obtener un mayor provecho de la IED, sino para impulsar otros sectores económicos que puedan generar alto crecimiento en un entorno globalizado. Es necesario hablar de la promoción de eslabonamientos entre las empresas de Zona Franca y las PYME's nacionales, la simplificación de trámites para reducir el costo de formalizar nuevas empresas o ampliar las existentes, políticas para promover la transferencia de tecnología a grupos de empresas o cámaras, y apoyo a la pequeña empresa, entre otros esquemas de promoción de inversiones.

Este tipo de políticas requiere un trabajo conjunto entre el sector público y el sector privado. Como se

plantea en el último boletín del INCAE sobre competitividad:

“los cambios necesarios no corresponden exclusivamente al sector público ni al sector privado. Es menester el trabajo conjunto para lograr cambios significativos en la competitividad de un país”.

La región centroamericana deberá ofrecer a la IED mucho más que exenciones de impuestos y es en este aspecto que debe establecerse una estrategia de desarrollo que promueva la competitividad en la región. Es necesario unir los esfuerzos individuales de los países del área y considerar las peculiaridades de cada país. La estrategia de la región no puede jamás basarse en subsidios, protección o incentivos fiscales, sino en medidas que generen mayores niveles de productividad.

Aquí vale la pena hacer una aclaración. Como se verá más adelante, la literatura económica sobre desarrollo no es abundante en conclusiones certeras y

menos en recomendaciones claras para gobiernos que quieran impulsar el desarrollo económico en sus países. Así, más que basadas en rigurosas conclusiones empíricas, las recomendaciones que emanan de organismos internacionales y de diversos expertos son producto de la intuición y de una lectura necesariamente subjetiva de la historia económica reciente. En el presente documento no se tiene más remedio que hacer lo mismo, pues quedarse en las recomendaciones que surjan estrictamente de la literatura económica sería ofrecer muy poco a los gobiernos que de una u otra forma tienen que implementar políticas para mejorar el bienestar. Sin embargo, se será muy claro en lo que es obviamente deducible de la literatura económica, y en lo que no lo es. Esto no sólo es importante por honestidad intelectual, sino también porque – habiendo advertido al lector – permite ser más aventurados en las recomendaciones que se ofrezcan.

1.

INVERSIÓN, PRODUCTIVIDAD Y CRECIMIENTO: BREVE REPASO DE LA TEORÍA Y LA EVIDENCIA MÁS RECIENTE

Resulta muy útil seguir la tradición y comenzar la discusión con una mirada al modelo de Solow (1957). En términos generales, este modelo planteó que los países con altas tasas de ahorro-inversión tendían a ser ricos porque acumulaban más capital por trabajador. En el otro extremo, países con altas tasas de crecimiento de población tendían a ser pobres, ya que una mayor fracción del ahorro tenía que destinarse a mantener constante la proporción capital – trabajo; por tanto, estas economías tendían a acumular un menor nivel de capital por trabajador y de acuerdo con Solow, esto explicaba los menores niveles de ingreso per cápita en la mayoría de los países pobres.

Sin embargo, el modelo de Solow no servía para explicar el crecimiento económico, porque el crecimiento per cápita de equilibrio de largo plazo era, de acuerdo al mismo, cero. Así, un crecimiento per cápita positivo en este modelo, era el resultado de la transición entre un equilibrio y otro, a causa de un aumento en la tasa de ahorro o una disminución en la tasa de crecimiento de la población.

Como lo mostraron varios autores como Lucas (1990), el modelo de Solow no puede explicar satisfactoriamente las enormes diferencias que existen en el ingreso per cápita entre países ricos y pobres, porque para hacerlo se requeriría que la relación capital-trabajo fuera mucho más baja en los países pobres que en los ricos. Esto llevaría a implicaciones claramente inconsistentes, como que la tasa de

rentabilidad del capital sería muchas veces mayor en los países pobres que en los países ricos.

En atención a estos problemas, el modelo de Solow ha sido ampliado en diferentes direcciones, por ejemplo incorporando externalidades en el capital físico e incluyendo el papel de los bienes públicos (infraestructura). Sin embargo, el enfoque que ha recibido más atención es el que toma en cuenta el papel del capital humano.

El trabajo más influyente en esta línea fue el de Mankiw, Romer y Weil (1992), quienes encontraron que, así ampliado, el modelo de Solow se ajusta mucho mejor a la evidencia empírica. La conclusión principal de estos autores es que es posible explicar las diferencias entre los países pobres y ricos de acuerdo a diferencias en sus tasas de inversión, tasas de escolaridad, y tasas de crecimiento de la población. Así, los países pobres lo son porque invierten poco, tienen bajas tasas de escolaridad y altas tasas de crecimiento poblacional. Este enfoque eleva la cantidad de inversión a un nivel central en la discusión sobre el desarrollo.

Esta última conclusión fue reforzada pocos años después por un estudio de Young (1995), en el que se argumentó que el milagro de los países del este asiático se debía a las altas tasas de acumulación de capital físico y humano.¹ En palabras de Krugman (1994): “todo fue perspiración, en lugar de inspiración”.

En los últimos años, sin embargo, la literatura económica ha dado nuevamente un vuelco. Klenow y Rodríguez Clare (1997) han mostrado que el resultado de Mankiw, Romer y Weil se invierte si se toma en cuenta la escolaridad primaria, secundaria y terciaria. Para el caso de Young (1995), Klenow y Rodríguez Clare argumentan que una vez que el análisis se orienta a entender la acumulación del capital físico y humano versus el aumento en la productividad como factores explicativos del crecimiento en el producto por trabajador, y tomando en cuenta el efecto de la productividad sobre la acumulación, se ve claramente

1 Los modelos de crecimiento económico separan las causas del mismo y lo atribuyen al incremento en las cantidades y calidades del capital físico (inversión) y capital humano (mano de obra), así como a un residuo, llamado Productividad Total de los Factores (PTF), que es la porción que no es explicada por los aumentos en los aportes de los insumos que se utilizan en la producción, incluyendo la mejora en la calidad de estos insumos. En el siguiente apartado se calcula las fuentes de crecimiento económico para Centroamérica.

que los casos de Hong Kong, Corea del Sur y Taiwán, son milagros de Productividad Total de Factores (PTF), quedando únicamente el caso de Singapur como un milagro explicado, casi en su totalidad, por simple acumulación.

Más aún, Klenow y Rodríguez Clare muestran que la mayor parte de la variación en las tasas de crecimiento del producto por trabajador en una muestra amplia de países, se explica por la variación en la tasa de crecimiento de la PTF, no por variaciones en la acumulación de factores.

La conclusión en cuanto a que el modelo neoclásico de Solow, incluso ampliado con capital humano, no es un buen modelo para entender los hechos estilizados del desarrollo económico, es compartida por muchos otros estudios, en particular Hall y Jones (1996), Harberger (1998:1), Easterly y Levine (2001) y también – en el contexto de América Latina – Robles (1997) y un estudio reciente de Loayza, Fajnzylber y Calderón (2002). En este último, por ejemplo, se afirma que la reactivación del crecimiento en América Latina experimentada en los años ochenta y noventa es un fenómeno casi totalmente explicado por la recuperación de la tasa de crecimiento de la PTF, que había sido negativa durante los ochenta.

Por si el lector todavía quedara con dudas, hay dos estudios que, según se puede ver, terminan de enterrar el modelo neoclásico para entender el desarrollo. El primero es de Bils y Klenow (2000), en el que se explora la naturaleza de la correlación que comúnmente se encuentra entre niveles iniciales de tasas de escolaridad y el crecimiento subsecuente. En él se determina que dicha correlación no corresponde a una relación de causalidad entre educación y crecimiento, como comúnmente se ha pensado, sino que encubre una relación más compleja, a través de un tercer factor no incluido en la regresión, o que denota una relación de causalidad inversa, desde crecimiento hacia educación. Este estudio es consistente con otros recientes, como Pritchett (2001), en el que se muestra que los aumentos tan importantes que muchos países en desarrollo han logrado en sus niveles educativos no han generado un efecto significativo en el nivel de productividad o bienestar.

En el contexto centroamericano, se puede corroborar que la visión respecto a que un aumento en la educación va a generar un gran impacto en el ingreso no es válida, al percatarse de los datos de rentabilidad de la educación. Datos de Hernani y Pagés (2001) muestran que la tasa de retorno en la educación secundaria,² es decir, el porcentaje de aumento de ingreso por cada año adicional de secundaria

para una población con secundaria incompleta, no es más alta en los países más pobres de la región, justo lo contrario de lo que se esperaría con un modelo neoclásico. Así, en Honduras la tasa de retorno es del 3,7%, en Nicaragua, 12,9%, en El Salvador, 8,1% y en Costa Rica, 5,7%, cifras comparables con los datos de Chile, de 11,7% y de México, de 10%.

El segundo estudio, por Hsieh y Klenow (2002), presenta un nuevo resultado. La relación positiva entre la tasa de inversión y el nivel de ingreso por trabajador se debilita considerablemente si en lugar de medir la tasa de inversión a precios internacionales (PPP), la medimos a precios nacionales, de modo que la variación de la inversión entre los países más pobres y los más ricos pasa de un rango entre 5% y 25%, a un rango entre 15% y 20%. Esto indica que el problema no es que los países pobres ahorren poco. El problema más bien es que ese ahorro se traduce en poca inversión real, porque el precio relativo de la inversión en los países pobres es más alto.

En términos más intuitivos, los países pobres hacen un esfuerzo de inversión muy similar a los países ricos, pero ese esfuerzo compra poca inversión. El problema de la baja inversión en los países pobres deviene del mismo factor identificado por Balassa-Samuelson, es decir que el precio relativo de los bienes transables es alto en los países pobres porque su productividad relativa en esos bienes es menor que en los países ricos.

Entonces, la pregunta importante no es por qué los países pobres no ahorran más, sino por qué la productividad relativa de los países pobres en bienes transables es tan baja. ¡De nuevo se llega a que lo verdaderamente importante es la productividad!

Una implicación importante de este estudio de Hsieh y Klenow es que el aumento de la productividad en el sector de bienes transables tiene un doble beneficio. Por un lado el beneficio directo en términos de aumento en la productividad general, y por otro lado el beneficio de reducir el precio relativo de la inversión, lo que se traduce en ganancias dinámicas.

Hasta aquí, la literatura económica presenta un relativo consenso, aunque en forma negativa, y es que el rápido crecimiento en un país no se logra porque un gobierno encuentra la forma de aumentar la inversión de 15% a 30%, o porque logre aumentar la escolaridad en secundaria de 40% a 80%.

Entonces, ¿cómo se logra el rápido crecimiento? La conclusión de que se logra mediante la productividad no dice mucho más que lo anterior, pues se sabe que ésta se mide como residuo.

¿Qué se sabe sobre la forma en que un país puede aumentar su productividad? Lo cierto es que no mucho. La literatura más reciente que busca explicar las diferencias en los niveles de ingreso entre países ha

2 Medida por el coeficiente de Mincer para educación secundaria.

llegado a la conclusión de que lo más importante son las instituciones, como se asevera por ejemplo en Rodrik *et al.* (2002) Pero, ¿qué son las instituciones? ¿Cómo es que afectan a la productividad? ¿Qué se puede hacer para mejorar las instituciones? Todas estas preguntas siguen sin una respuesta clara. Sin embargo, hay algunas conclusiones de puro sentido común que son muy relevantes para la región.

Sin duda uno de los mecanismos a través del cual las instituciones promueven el crecimiento es reduciendo la incertidumbre asociada a la inversión. El mayor crecimiento se dará en los países que logren que los inversionistas se sientan seguros que su riqueza no va a ser expropiada, que los impuestos no van a aumentar de la noche a la mañana, que cambios en las regulaciones no van a volver inoperante su inversión, o que no van a tener que pagar grandes comisiones a la burocracia para poder mantener sus empresas operando.

De lo anterior se desprende que una de las tareas más importantes de los países es mejorar su marco institucional para lograr este efecto en forma general. Sin embargo, éste es un proceso complejo y lento, por lo que es conveniente pensar en atajos que puedan generar resultados más rápidamente.

Una de las contribuciones más importantes del régimen de Zona Franca al crecimiento es que ofrecía un marco de reglas claras para los inversionistas. El Banco Mundial, en su publicación del año 2002, titulada “De los Recursos Naturales a la Economía del Conocimiento Zona Franca,” mencionó a las Zonas Francas como un atajo institucional (*institutional shortcut*) precisamente en este sentido. La asociación a la Organización Mundial de Comercio (OMC) es otra forma de proporcionar mayores niveles de certeza a los inversionistas, y precisamente éste puede ser el mayor impacto de la negociación de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, como parece haberlo sido para el caso de México bajo el NAFTA.

Dejando de lado este enfoque institucional y pensando ahora en políticas que afectan de forma más directa e inmediata a la productividad, surge en primer lugar la apertura comercial. Se sabe que el comercio permite a economías pequeñas como las centroamericanas especializarse en actividades que tienen ventaja comparativa, y esto genera un aumento significativo en la productividad. Sin embargo, ya los países de la región han realizado un importante proceso de apertura comercial y aunque quedan algunos sectores con altos niveles de protección, especialmente agricultura, es dudoso que por la vía de la especialización se puedan realizar beneficios significativamente mayores. Cabe destacar aquí que los países de Centroamérica son sumamente abiertos, quizás por su tamaño relativamente pequeño.

Más que la reasignación de factores hacia los sectores en que estos países tienen ventaja comparativa, pareciera que lo verdaderamente importante es lograr cerrar la brecha tecnológica que claramente sufre la región. Es posible aventurar la hipótesis de que las reasignaciones de recursos hacia sectores con ventaja comparativa pueden generar ganancias de unos cuantos puntos porcentuales del PIB, mientras que es claro que el cierre de la brecha tecnológica implicaría aumentos del PIB por encima del 100% para todas estas economías.

¿Cómo podrían los países centroamericanos cerrar la brecha tecnológica? Es claro que esto requiere una integración plena con el resto del mundo, y posiblemente los dos mecanismos más importantes de hacerlo serían el comercio internacional y la IED. En las próximas dos subsecciones se estudiará lo que dice la literatura reciente sobre estos dos temas.

1.1 COMERCIO INTERNACIONAL Y PRODUCTIVIDAD

Aparte de la asignación de factores de acuerdo a ventaja comparativa, hay otros varios canales mediante los cuales, se ha postulado, el comercio internacional aumenta la productividad en una economía. Se verá aquí los más importantes y la evidencia empírica reciente.

Existe la creencia general de que las exportaciones son un mecanismo a través del cual los países adquieren conocimiento y tecnología. La idea es que al estar en contacto con compradores sofisticados, los exportadores van a beneficiarse de la transferencia tecnológica, al mismo tiempo que la producción para mercados exigentes les va a permitir experimentar un proceso de *learning by doing*, o aprender haciendo, (de ahora en adelante LBD) lo cual les llevaría a aumentar significativamente sus niveles productivos. Si parte de esta tecnología y conocimiento se desborda a través de *spill overs* (que se podrían dar como subproducto del flujo de trabajadores entre empresas), una economía que exporta más va a poder crecer más y mantener un nivel de ingreso mayor en el equilibrio de largo plazo. Aunque esta hipótesis parece atractiva y válida, trabajos empíricos recientes, con datos de panel en diversos países, no permiten reconocer tal fenómeno, aunque hay algunas excepciones, como en el caso de Tybout (2001).

Otro de los canales postulados es el aprovechamiento de economías de escala al poder producir mayores volúmenes para exportación. La evidencia también es poco clara en este caso. De hecho, en un amplio estudio del tema, Tybout encuentra que aún en mercados poco abiertos a la competencia, las empresas

grandes de la industria ya operan cerca de su punto de menor costo promedio, por lo que no hay un espacio significativo para una reducción de costos importantes gracias al aumento de la escala asociado a las exportaciones. Debe tenerse cuidado al interpretar estos resultados para Centroamérica, porque siendo los mercados domésticos mucho más pequeños que los de los países en los que se hicieron los estudios, es más probable que incluso las empresas grandes no estén explotando plenamente las economías de escala si sólo venden localmente, por lo que sí habría campo para ello con la liberalización comercial. De nuevo, si este canal fuera significativo, ya se habría hecho efectivo durante el período de los noventa cuando los países centroamericanos liberalizaron sus economías al comercio internacional, aunque quizá un acuerdo con los Estados Unidos implicaría algún pequeño impulso adicional.

La literatura reciente sugiere que, más que por la transferencia tecnológica, el LBD o el aumento de escala, la apertura promueve la productividad porque permite la expansión de las empresas de mayor productividad, en un mayor grado que en un mercado cerrado. Bernard y Jensen (1999) encontraron que las empresas exportadoras son más eficientes que el resto, pero que la relación causa-efecto es distinta de la que comúnmente se ha postulado: son las empresas más productivas las que deciden exportar, pero son más productivas por otras razones independientes de la de exportar. Pero lo importante es que estas empresas crecen más rápidamente por lo que la posibilidad de exportar permite que las empresas más eficientes ganen participación en el mercado de trabajo en comparación con las menos eficientes, aumentando así la productividad promedio.

Es importante notar que esto no implica que el estado deba intervenir a través de subsidios, pues no hay distorsiones evidentes. Lo que se ve es un proceso de ajuste y ganancia de participación de las empresas más eficientes, que el mercado puede llevar a cabo sin necesidad de la intervención estatal o la promoción de exportaciones.

Sin embargo, sí existen otras razones para pensar en un apoyo especial a las exportaciones. Una de ellas surge a partir del modelo reciente de Ricardo Hausman y Dani Rodrik, según el cual existe incertidumbre sobre la ventaja comparativa de un país. Los empresarios intentan distintas actividades hasta que encuentran una en la que existe ventaja comparativa, lo que les genera ganancias. La información sobre ventaja comparativa se hace pública rápidamente; sin embargo, pronto entran los imitadores y disipan las rentas que gana el emprendedor. Esto ocasiona que, en equilibrio, haya menos descubrimiento que el socialmente deseable.

En este caso se justifica algún tipo de subsidio, *grant* o apoyo en promoción de exportaciones.

Por otro lado, en la literatura empírica se registra varios casos en los que existen las que se podría llamar externalidades de mercadeo en exportación: una vez que una empresa logra exportar un nuevo producto a otro mercado, abre un camino que otros empresarios encuentran fácil de seguir. Esto es similar al primer mecanismo expuesto y sirve para justificar algún tipo de promoción de exportaciones.

Un mecanismo más directo a través del cual el comercio aumenta la productividad de un país es el de las importaciones de bienes de capital e insumos especializados. Como ha argumentado Romer (1994), la existencia de costos fijos de importación implicaría que las barreras al comercio generarían una reducción en la variedad de bienes de capital e insumos que un país importaría, lo que podría tener un efecto cuantitativamente muy significativo sobre la productividad. Lo mismo podría ocurrir con la calidad de las importaciones. Se resalta así la importancia de abaratar los costos del registro de nuevas importaciones, eliminar barreras no arancelarias y buscar la homologación arancelaria y de aduanas en Centroamérica (mercado común).

En esta misma dirección, escritos como el de De Soto (1987) muestran cómo la burocracia, la extensa cadena de trámites para obtener permisos, la corrupción y la discrecionalidad en las reglas para el funcionamiento de empresas, sólo para nombrar algunos ejemplos, elevan el costo de establecer negocios, con el lógico resultado de una menor inversión y un menor crecimiento de la productividad que es posible si el Estado tuviera normas claras y regulaciones ágiles.

En su otro libro, De Soto (2000) concluye que la excesiva cantidad de regulaciones y la corrupción que impera en los países subdesarrollados fuerza a los individuos a trabajar en la informalidad. De esta forma, los empresarios que surgen en otras latitudes, como en los Estados Unidos a inicios del Siglo XIX y en los países asiáticos después de la Segunda Guerra Mundial, no pueden desarrollar su potencial a plenitud porque el capital en los países subdesarrollados está muerto. Un empresario informal no puede disponer de capital para crecer a pesar de poseer ideas que sean económicamente muy rentables, y aunque lo tuviera, la escasa posibilidad de obtener un título de propiedad o una licencia para trabajar en muchos países en desarrollo le impediría emprender nuevos negocios y generar riqueza y bienestar.

En cambio, en los países desarrollados el capital está vivo y los empresarios pueden hipotecar sus activos para financiar expansiones en sus negocios y desarrollar los retornos crecientes a escala, elemento

característico del proceso de invención. El resultado de este proceso es que los niveles de inversión son mucho más elevados en los países desarrollados, porque éstos diseñaron una serie de instituciones que permitieron a los empresarios apropiarse de los beneficios de sus invenciones. Estos puntos de vista coinciden con los expuestos por North (1981) al concluir que las instituciones importan en el proceso de crecimiento económico.

Todo lo anterior indica que hay mucho que un gobierno puede hacer para disminuir el costo de iniciar un negocio y atraer IED. Por ejemplo, la Agencia de Promoción de Inversiones de Irlanda (IDA) ofrece una suma de dinero en efectivo a las empresas que se instalen en ese país. El monto depende de la cantidad de empleos que sean creados. A pesar del gasto que esto representa y de que los recursos provienen del presupuesto de la República, este dinero es recuperado en los primeros años de operación de la empresa extranjera, pues está sujeta a un impuesto sobre la renta del 12,5%. El IDA irlandés realiza una discriminación en la atracción de inversiones hacia *clusters* que ellos han decidido promover. Chile acaba de establecer un procedimiento similar para empresas de alta tecnología.

Otro ejemplo es el caso de Intel en Costa Rica, cuyo establecimiento de acuerdo a Spar (1998) estuvo determinado por el involucramiento del gobierno de turno y de la agencia local de promoción de inversiones (CINDE) para agilizar trámites, adquirir los terrenos en donde se iba a ubicar la planta, diseñar una tarifa eléctrica preferencial para todas las empresas con altos consumos y ayudar en el proceso de selección del personal a contratar.

Todos estos elementos indican que el costo de inicio de un negocio es un determinante de la inversión. Un segundo determinante es la capacidad que ofrece un país para que el inversionista coseche sus ganancias año tras año. Jones (1997) encuentra evidencia empírica de que los determinantes de la rentabilidad de la inversión son el tamaño del mercado, el grado en que una economía favorece la producción en lugar de reflectarla y la estabilidad del ambiente económico. Al igual que este autor, Globerman y Shapiro (1999) presentan evidencia empírica de que para las compañías multinacionales son más importantes los “fundamentales” de la economía que las recibe, que los incentivos tributarios que se les ofrece.

El tamaño del mercado puede ser relevante porque muchas veces los proyectos de inversión, basados en los retornos crecientes a escala, requieren que se cobre por un producto más que su costo marginal,

pues este último es decreciente. También el tamaño del mercado aumenta el premio potencial del inversionista. Esta visión favorece los esfuerzos del INCAE para mejorar la competitividad centroamericana e incentivar la integración económica de la región.³

Otro ejemplo es la apertura económica, pues existe evidencia empírica de que los países que orientan su economía al mercado exterior reciben más inversión extranjera directa y se benefician más de ella en comparación con los países relativamente más cerrados al comercio internacional. Este punto es desarrollado más profundamente por Belasubramanyam *et al.* (1996).

El otro elemento que afecta la rentabilidad de la inversión es si las regulaciones e instituciones que existen en un país favorecen la producción o la divierten. Es aquí donde la provisión de infraestructura por parte del Gobierno adquiere relevancia. Por infraestructura debe entenderse no sólo los sistemas de transporte eficientes (calles, puentes, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones), sino también los trámites para realizar importaciones y exportaciones, profundización de los sistemas financieros para trasladar fácilmente el dinero a costos relativamente bajos, sistemas educativos modernos y enfocados a las necesidades de las empresas, sistemas judiciales ágiles que garanticen el respeto de los derechos de propiedad y un cuerpo policial competente, entre otros. Aquí el objetivo es que una economía realice la mayor cantidad de transacciones posibles al menor costo.

Por lo tanto, si las reglas contractuales no son claras, si un Gobierno expropia propiedades y negocios arbitrariamente, si el Estado no es claro en las reglas de contratación pública, si no se ejecuta los proyectos de concesión de obra pública por trabas administrativas, si los impuestos del Estado son confiscatorios, si el cabildeo para lograr favores del Estado y las actividades de búsqueda de rentas son comunes, si existe robo, corrupción e inseguridad legal en los tribunales de justicia, entonces los empresarios destinarán sus insumos a fines distintos de la producción, para proteger sus intereses y activos. El resultado de estas situaciones es una menor inversión, tanto porque se atraen menos recursos del exterior, como porque los recursos que se hubieran destinado a la inversión son utilizados para otros fines.

Finalmente, de acuerdo con Jones (1997), otro factor que afecta la tasa de rentabilidad de la inversión es la estabilidad del ambiente económico y político. De hecho, Robles (1999) realiza pruebas econométricas de cambio estructural para mostrar que la productividad y la inversión se vieron favorecidas luego de los procesos de pacificación en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Por ello, las regulaciones y las instituciones deben permanecer relativamente estables para disminuir la inseguridad de los inversionistas.

3 Véase INCAE (1998). *Agenda Centroamericana para el Mejoramiento de la Competitividad*.

1.2 IED Y PRODUCTIVIDAD

Un mecanismo mediante el cual la IED puede ayudar a mejorar la productividad de un país es a través de las llamadas externalidades o *spill overs*. Como se mencionó anteriormente, no existe una evidencia empírica contundente acerca de la existencia de estos *spill overs*; sin embargo, de comprobarse se podría justificar la existencia de un paquete de incentivos a la IED. No obstante, de acuerdo con Blomström (2001), no existe mucha justificación en otorgar incentivos a la IED cuando las empresas multinacionales no se diferencian de los inversionistas locales, ya que esto distorsionaría la competitividad entre empresas, provocando pérdidas en firmas locales, a menos que la inversión local sea realmente deficiente. Por tanto, el ofrecimiento de incentivos debe ser independiente del origen de la inversión, local o extranjera, y basado en la existencia de *spill overs*.

En cambio, cuando las empresas extranjeras sí se diferencian de las locales se puede diseñar un programa de incentivos para atraerlas. Como se mencionó anteriormente, estas diferencias se refieren a la existencia de externalidades, en donde las empresas multinacionales no pueden apropiarse de las ganancias de su inversión en un cien por ciento.

Lo anterior tiene implicaciones importantes sobre la productividad, especialmente en países con características de economías duales.⁴ En estos casos, la llegada de IED promueve una mejora en la productividad porque toma mano de obra de sectores poco productivos, como el agrícola, forzando el traslado de trabajadores hacia los nuevos sectores que pagan por encima del salario mínimo o toman trabajadores de una bolsa de desempleo.

En suma, de acuerdo con la teoría y la evidencia empírica, es más probable que la IED no tenga ningún efecto sobre la productividad, en el mejor de los casos, o que tenga un efecto negativo. Este último es más probable que ocurra entre empresas que pertenecen a la misma industria de la empresa multinacional y no en empresas que operan en industrias que se ubican en la parte alta⁵ de la actividad industrial, lo cual tiene

sentido pues sus objetivos coinciden con los que persigue la empresa multinacional.

Los efectos positivos sobre la productividad de empresas de la misma industria se dan con mayor probabilidad cuando la IED se orienta hacia la exportación (aunque esto no ha sido verificado empíricamente), cuando el país receptor de la IED posee altos niveles de capital humano y cuando las empresas multinacionales establecen plantas en industrias dominantes o en crecimiento, para aprovechar la existencia de un alta capacidad de absorción (lo cual tampoco se ha verificado empíricamente).

Hay que notar que lo anterior implica que los países no deberían confundir la promoción de la IED con la política regional. Si un país decide establecer empresas de zonas francas en regiones atrasadas, esto disminuirá la posibilidad de que la IED genere *spill overs* positivos o vínculos con empresas locales.

En principio, las empresas multinacionales de alta tecnología ofrecen una gran oportunidad a las empresas locales para mejorar su calidad y productividad, ya que promueven una demanda local más sofisticada, lo cual puede servir posteriormente para incursionar en mercados globales. Además, las empresas multinacionales de alta tecnología pueden transferir tecnología hacia sus suplidores locales.

Existe poca evidencia acerca del vínculo entre empresas multinacionales y empresas locales en Centroamérica, además de una escasa transferencia tecnológica hacia sus suplidores. Entre los principales problemas detectados en la región está que el volumen que requieren las empresas multinacionales muchas veces no puede ser cubierto por la baja capacidad de los suplidores locales. Esta capacidad podría ser ampliada, pero las empresas locales usualmente se encuentran con dificultades para encontrar crédito en los bancos locales. Otro problema es que el vínculo con la empresa multinacional aumenta el riesgo de depender de un solo comprador, lo cual puede darle un poder monopsonista a la empresa multinacional.

Un tercer problema se relaciona con la dificultad de romper con la cadena establecida de suplidores globales, ya que encontrar nuevos suplidores puede ser costoso para la empresa multinacional, más aún cuando se tiene la expectativa de que el suplidor local no podrá entregar el insumo con la calidad y el tiempo requeridos. Todo esto significa que aunque los vínculos con las empresas locales pueden existir, al igual que la mejoras en la productividad de las empresas locales, éste no es un proceso automático.

4 Los modelos de economías duales, representados por Lewis principalmente, parten de la existencia de dos sectores en la economía, uno tradicional que normalmente paga la productividad promedio y otro sector nuevo que paga la productividad marginal. De esta forma, el traslado de trabajadores del sector tradicional al nuevo implica un aumento en la productividad pues solamente los trabajadores más productivos se trasladarán.

5 Por parte alta o integración vertical nos referimos a *upstream*, o sea industrias que utilizan como insumo los bienes producidos por las empresas multinacionales o bienes similares a estos.

1.3 INNOVACIÓN Y PRODUCTIVIDAD

Aparte del comercio y la IED, ¿qué otros elementos son importantes en la determinación del nivel de productividad de una economía?

El modelo neoclásico mantiene la hipótesis extrema que la tecnología es información, y que la información se difunde rápidamente por el mundo, con lo que el nivel tecnológico es igual entre países. Los estudios específicos sobre los determinantes del nivel tecnológico de un país y de las empresas muestran que este enfoque es incorrecto. No se presentará aquí una discusión amplia sobre el tema. Es suficiente decir que una empresa necesita acumular conocimiento propio para poder utilizar la información pública sobre tecnologías de producción. Es decir, hay un componente tácito de la tecnología que deben generar las propias empresas, lo que demanda tiempo y esfuerzo.

En la medida que las empresas de un país no generen tal componente, aquel no se va a beneficiar de la tecnología que se ha desarrollado en los países avanzados. Si se usa el término innovación para referirse a esta acumulación de conocimiento tácito por parte de una empresa, entonces se entiende que la innovación es clave para aumentar la productividad en una economía.

La innovación surge cuando se combinan dos elementos: el reto y la oportunidad. El reto puede venir de la competencia internacional o doméstica, pero la competencia es clave para que una empresa se motive a invertir tiempo y esfuerzo en innovación. Si este reto surge sin que la empresa tenga una oportunidad, el resultado será la contracción y posiblemente la quiebra. Se requiere por tanto que las empresas tengan esa oportunidad, lo que consiste en acceso a financiamiento y sobre todo disponer de recurso humano de alto nivel que le permita desarrollar el proceso innovador.

El Banco Mundial, en la ya citada publicación “De los Recursos Naturales a la Economía del Conocimiento,” argumenta que la innovación requiere el desarrollo de *clusters* de conocimiento, los cuales consisten en una serie de organizaciones y relaciones que apuntan al desarrollo y difusión del conocimiento en un área específica en un país. Entre estas organizaciones parece importante destacar las que se encargan de la generación de recurso humano especializado, que es un elemento clave en el proceso innovador.

Un enfoque complementario al de la innovación y los *clusters* de conocimiento, es el de las economías de escala, externas y locales, que lleva a fijar la atención en los *clusters* estudiados por Porter (1990). Estas economías de escala surgen por diversas razones;⁶ por ejemplo, por la existencia de insumos especializados no transables (o con altos costos de transporte)

producidos con costos promedio decrecientes. En este caso, un aumento del tamaño de la industria en un país genera la suficiente demanda para la producción local de tales insumos especializados, lo que aumenta la productividad de la industria como un todo. Esto es lo que se ha llamado eslabonamientos hacia atrás. El eslabonamiento hacia adelante se daría cuando, a raíz de una mayor variedad de insumos especializados producidos localmente, aumentase la productividad en actividades más complejas y se generara inversión allí.

Otro ejemplo relevante es el del recurso humano especializado. El aumento de la escala de una industria, sobre todo cuando se da por la entrada de nuevas empresas y no tan solo por la expansión de las existentes, genera una demanda más atractiva para el recurso humano especializado en esa industria, lo que podría generar un aumento de la oferta correspondiente en el mediano plazo. Sin embargo, y este es un punto importante en el presente estudio, la respuesta de la oferta no es automática, pues los sectores educativos en estos países, así como en la mayoría, no funcionan como mercados clásicos, sino que hay una participación importante del Gobierno, subsidios, restricciones políticas, etc. Todas estas complicaciones podrían impedir que la señal del mercado llegase a transformarse en una respuesta óptima. El gobierno debe, por tanto, preocuparse de que se genere el recurso humano especializado para las industrias que dan muestras claras de dinamismo.

Cuando existen economías de escala ocurren fenómenos interesantes, como por ejemplo la multiplicidad de equilibrios y la concentración geográfica de ciertas industrias. Lo importante para los propósitos de este estudio es que los *cluster* tienen una base teórica rigurosa, y constituyen un concepto útil a la hora de pensar en el desarrollo económico. Se tienen así dos conceptos, el de *cluster* de conocimiento y el de *cluster* de Porter. Se considera que los dos son relevantes y complementarios.

Termina aquí el breve repaso de la literatura económica sobre los determinantes de la productividad. Las conclusiones son las siguientes:

- La clave del crecimiento no es la inversión en capital físico y humano, sino el aumento en la productividad. Si se da tal aumento, la inversión en capital físico y humano vendrá por añadidura, en la medida – por supuesto – en que los sistemas educativo y financiero funcionen adecuadamente.
- El principal aporte del comercio a la productividad no es la asignación de recursos hacia los sectores

6 Por ejemplo, ver Krugman (1991).

con ventaja comparativa, sino la ampliación de la relación del país con el resto del mundo y las posibilidades de acortar la brecha tecnológica.

- La evidencia no es concluyente sobre la relación entre comercio y productividad, pero hay indicios de que la misma se da al permitir que las empresas más eficientes crezcan más y al importar bienes de capital e insumos especializados en mayor variedad y calidades. La implicación de política aquí presente es reconocer la importancia de aumentar el tamaño del mercado, a través de la unión aduanera en Centroamérica por ejemplo, y bajar costos asociados a la importación de nuevos productos (eliminar la burocracia o *red tape*). La existencia de externalidades de mercadeo en exportaciones también apunta a la necesidad de reconocer la importancia de la promoción de éstas, aunque los subsidios tienen una serie de consecuencias negativas adicionales, por lo que es mejor pensar en *grants* o actividades puras de promoción, tal como lo han empezado a hacer algunas instituciones de promoción de exportaciones en Centroamérica.
- La IED es otro canal importante para la difusión del conocimiento y la tecnología, aunque los estudios empíricos muestran que tal proceso no es automático y es difícil sobre todo en países con bajos niveles de capital humano, como ocurre en la región. Aquí conviene más establecer programas de desarrollo de proveedores, como ya lo ha hecho Costa Rica con CR-Provee, reconociendo sin embargo que el proceso es difícil y lento. En cuanto a incentivos fiscales para atraer IED, esto podría justificarse sobre todo en los países más pobres como Honduras y Nicaragua.
- Los *cluster* de conocimiento y los *clusters* de Porter son conceptos útiles para pensar en políticas de apoyo a sectores dinámicos. Tales políticas deben concentrarse en las actividades que generan las economías de escala, externas y locales, tales como los eslabonamientos hacia atrás y la generación de recurso humano especializado.

1.4 ESTÍMULOS A LA INVERSIÓN EN PAÍSES EN DESARROLLO

Uno de los principales estímulos que los países en desarrollo ofrecen a la inversión extranjera directa es la exoneración del pago de impuestos directos. La explicación para otorgar este tipo de beneficios se basa en las expectativas de que la inversión extranjera va a generar beneficios directos como más empleos, mejores salarios y mayores exportaciones, así como beneficios indirectos como externalidades o *spill overs* sobre otros sectores de la economía, de tipo tecnológico

por la imitación de mejores tecnologías importadas, de conocimiento de nuevos mercados y de aprendizaje de la mano de obra, al no poder las empresas multinacionales retener al personal para siempre.

Uno de los argumentos más fuertes a favor de otorgar estímulos a la inversión extranjera proviene de modelos teóricos que muestran externalidades de conocimiento, pues la tecnología se puede considerar un bien público, cuyo beneficio no puede ser apropiado totalmente por la empresa que desarrolla nuevas expresiones de la misma.

Existen claras ventajas que las empresas locales pueden aprovechar con la instalación de empresas multinacionales en un país, tales como la imitación de la tecnología por parte de empresas que se vinculan con las multinacionales y la contratación de personal que fue entrenado por estas empresas. Además, las empresas vinculadas con las multinacionales pueden aprender a exportar a mercados que antes no conocían.

Sin embargo, de acuerdo con varios autores como Blomström *et al.* (2000), la evidencia empírica muestra que muchos de los incentivos ofrecidos por los países en desarrollo juegan solamente un papel limitado en la determinación de invertir por parte de las empresas multinacionales. Existen otros factores más importantes para el inversionista como las características del mercado, la disponibilidad de insumos y los costos de producción.

Los incentivos que los gobiernos ofrecen a la inversión extranjera posiblemente juegan un papel decisivo sólo en aquellos casos en que las empresas se encuentran en el margen.

Agosin y Machado (2001) muestran que las exenciones al impuesto sobre la renta que los países en desarrollo ofrecen no necesariamente aumentan la rentabilidad de la inversión de las empresas multinacionales. Algunos países desarrollados, como los Estados Unidos, poseen legislación tributaria que no reconoce los beneficios otorgados por otros países (*tax sparring*).⁷ Esto significa que si una filial envía ganancias a su casa matriz en los Estados Unidos tendrá que pagar impuestos por las mismas, por lo que si la filial paga impuestos en el país en donde se ubica (a una tasa menor a la que existe en Estados Unidos), esos serían deducidos en Estado Unidos al consolidar las cuentas. Por lo tanto, la exención del impuesto sobre la renta no generaría ningún beneficio para la empresa multinacional, sino que sería un traslado del fisco del país recipiente de la IED al fisco de los Estados Unidos.

⁷ El *tax sparring* significa que la legislación de un país le permite a una empresa matriz declarar como exentas las utilidades que se generan en filiales ubicadas en países que otorgan beneficios fiscales a las empresas extranjeras.

Existen excepciones a lo anterior, por lo que aun ante la no existencia de *tax sparring*, la exoneración al impuesto sobre la renta puede resultar beneficiosa para la compañía multinacional. El primer caso es cuando la casa matriz estadounidense tiene subsidiarias en otras jurisdicciones del mundo en donde la tasa del impuesto sobre la renta es superior al 35%,⁸ por lo que al consolidar ingresos de las jurisdicciones con tasas menores y mayores al 35%, el crédito tributario no utilizado podría absorber las utilidades no gravadas en el país que dio la exoneración. Esto significa que la exoneración otorgada es beneficiosa para la empresa.

Una segunda excepción ocurre cuando una empresa reporta pérdidas en los Estados Unidos, lo que implica que cualquier impuesto que pague una filial de la casa matriz significaría una pérdida de beneficios, al no poder deducir el impuesto por estar registrando pérdidas. Esto significa que la exoneración que reciba la empresa multinacional reduciría parte de la pérdida que eventualmente se hubiera generado, por lo que el resultado final en este caso es igual a cuando existe *tax sparring*.

Un tercer caso a considerar es cuando los impuestos pueden diferirse. Como las utilidades de las filiales no son gravadas en los Estados Unidos hasta que son remesadas, la casa matriz puede utilizar las utilidades generadas en un país con exoneraciones del impuesto sobre la renta para financiar inversiones en otras partes del mundo y diferir de esta forma el impuesto sobre la renta de esas filiales. De esta forma, el incentivo fiscal le permite a la empresa financiar inversiones a un costo menor que la tasa de interés de endeudamiento de la empresa, pues su costo sería el costo de oportunidad de mantener fondos líquidos en el exterior. En otras palabras, la exoneración le da mayor liquidez y capacidad de capitalización a la empresa que la recibe.

En resumidas cuentas, el beneficio de la exoneración dependería de un análisis que realice la empresa para determinar el valor presente neto de la misma, pues en algún momento tendrán que remesarse dividendos a los accionistas y pagar el impuesto de renta capitalizado correspondiente. Esto significa que, en el caso de los Estados Unidos, a la postre alguna parte de la exoneración conllevará un traslado del fisco del país que exonera al fisco de los Estados Unidos.

La discusión anterior cuestiona la efectividad de la exoneración del impuesto sobre la renta que los países en desarrollo otorgan para atraer IED. Sin

embargo, si algún país centroamericano desea virar hacia la eliminación de las exoneraciones a empresas transnacionales debe considerar varios aspectos. Aparte de tasas competitivas de impuesto a la renta, uno de los temas más sensibles se relaciona con los precios de transferencia.

Es menester que el país centroamericano que decida eliminar la exoneración defina bien las reglas de precios de transferencia, pues de lo contrario verá extraída la utilidad que se genera en el país, en detrimento de la recaudación impositiva que se hubiera logrado. En general, las reglas de precios de transferencia buscan evitar que se transfieran utilidades entre empresas relacionadas, por medio de transacciones entre sus diferentes filiales, a precios que favorecen a las filiales establecidas en jurisdicciones en donde existen menores tasas de impuestos sobre la renta.

Por su parte, las empresas multinacionales verán con buenos ojos a un país en donde la legislación posea reglas de precios de transferencia en concordancia con las prácticas internacionales, pues esto implica una mayor estabilidad y claridad en los negocios. En general, estas reglas deben llevar a las empresas a valorar los bienes transferidos a los mismos precios que se hubieran logrado si las empresas no estuvieran relacionadas, tal y como sucede en los Estados Unidos con el *Internal Revenue Service*.

Este último punto apela a la necesidad de que los países centroamericanos que deseen eliminar las exoneraciones del impuesto sobre la renta suscriban acuerdos bilaterales de precios de transferencia y tratados bilaterales de tributación, como parte de una estrategia de atracción de IED. El objetivo de estos tratados es intercambiar información entre agencias fiscales, brindar un elemento de estabilidad a las empresas multinacionales y evitar que las legislaciones nacionales les impongan una doble tributación, lo cual desincentivaría su establecimiento en la región. Usualmente, estos tratados son un instrumento importante para atraer inversiones pues exoneran las remesas de dividendos, las regalías y los honorarios ganados fuera de los Estados Unidos, así como las retenciones de intereses.

La lógica de eliminar las exoneraciones al impuesto sobre la renta se extiende a que los incentivos para la atracción de IED pueden también causar problemas cuando los países compiten entre sí en su afán por atraer a empresas para que se instalen en su territorio. De este modo, cada país puede tratar de superar el ofrecimiento de subsidios de su competidor, cayendo en un tipo de dilema del prisionero, con la consecuente pérdida de bienestar. Este punto es desarrollado más profundamente por Head *et al.* (2000).

Por otra parte, la evidencia empírica sobre la presencia de externalidades en la IED, y sobre si éstas

8 Se habla del 35% porque ésta es la tasa del impuesto sobre la renta para las empresas en Estados Unidos. En este apartado se habla del caso de los Estados Unidos, por ser el más cercano al centroamericano.

justifican un programa de incentivos, es contradictoria. Por ejemplo, Görg y Greenaway (2002) no encuentran evidencia de la existencia de externalidades positivas en la IED; en su revisión sobre el tema concluyen que existen tanto efectos externos positivos como negativos y en balance no se sabe *a priori* cuál de ellos prevalecerá.

Hanson (2000) también concluye en que hay poca evidencia sobre la presencia de externalidades en tres estudios de casos de IED, uno para Costa Rica (Intel) y dos para Brasil (Ford y General Motors), aunque estas conclusiones parecen prematuras ya que hay indicios de algunos efectos externos según encuestas realizadas con suplidores y competidores por Larraín *et al.* (2001) en Costa Rica.

Finalmente, Görg y Greenaway (2002) indican que existe tanta evidencia empírica sobre la presencia de externalidades positivas como de externalidades negativas, a pesar de lo que indican los modelos teóricos. La evidencia también es inconclusa tanto para el efecto de la IED sobre los salarios de empleados locales o del sector económico que recibe la IED, como para la tecnología y los niveles de productividad de las empresas locales.

Además, una importante fuente de externalidades positivas está relacionada con ventajas tecnológicas

que adquieren empresas locales que se relacionan con las multinacionales. Sin embargo, se ha comprobado que las empresas locales de países subdesarrollados no han logrado vincularse estrechamente a las empresas multinacionales, con contadas excepciones. Esto ha causado que las empresas multinacionales tengan una alta proporción a importar.

De acuerdo con Kokko (1996), existe evidencia de que la ocurrencia de externalidades positivas por la IED se ve favorecida por la presencia de mano de obra calificada, por la cercanía en la localización de la empresa nacional con la empresa multinacional, cuando el mercado local es altamente competitivo, cuando las empresas locales compiten con las multinacionales, cuando las empresas locales son sofisticadas tecnológicamente e invierten recursos para poder decodificar el conocimiento externalizado, y cuando el país receptor impone la menor cantidad de requisitos formales a la operación de las multinacionales. No obstante, todo depende del ambiente del país y de la capacidad de las empresas, pues las externalidades no ocurren automáticamente, ni afectan a todas las empresas de forma similar.

2.

INVERSIÓN EN CENTROAMÉRICA

Con la apertura económica experimentada por los países centroamericanos durante la última década, los flujos de inversión han tendido a aumentar en la región, tanto por los procesos de privatización que se han impulsado paralelamente como por la atracción de empresas transnacionales.

Como se analizó en el capítulo anterior, existe una preconcepción respecto a que los países ricos son los que invierten más, aunque la evidencia empírica no encuentra una correlación uno a uno entre el PIB per cápita y los niveles de inversión. Lo que sí está claro es que los llamados “milagros de crecimiento económico”, como los experimentados por los tigres asiáticos durante los años sesenta, conllevaron un aumento significativo en las tasas de inversión, motivado por cuentas de capital de la balanza de pagos superavitarias.

El cuadro 2.1 presenta los cálculos de las fuentes de crecimiento económico para los países centroamericanos, divididos por contribución: mano de obra, capital y Productividad Total de los Factores (PTF), o llanamente productividad. Las estimaciones fueron realizadas siguiendo el procedimiento propuesto por Harberger (1997). Por el momento, basta con indicar que este método permite calcular el aporte combinado al crecimiento económico de la cantidad de los insumos capital y trabajo, generándose un residuo que es una medición más adecuada de la PTF.

Las cifras presentadas en este cuadro muestran que, con la excepción de Nicaragua, y Costa Rica, la inversión en capital físico ha sido la que

más ha aportado al crecimiento de la producción en los países centroamericanos durante los últimos seis años.

Por un lado, esto indica la importancia de la inversión y de los flujos de IED para el crecimiento de los países de Centroamérica. Pero por otro, estos datos no constituyen buenas noticias, pues al tiempo que la inversión es muy importante, el crecimiento de la productividad de las economías centroamericanas

Cuadro 2.1
CENTROAMÉRICA:
FUENTES DE CRECIMIENTO

	Crecimiento del Valor Agregado	Productividad Total de los Factores	Contribución del Capital	Contribución del Trabajo
Costa Rica				
1985-1990	5,9%	1,6%	2,6%	1,8%
1990-1995	5,8%	2,7%	1,8%	1,3%
1995-2001	4,4%	1,6%	1,6%	1,1%
El Salvador				
1985-1990	1,9%	1,0%	0,6%	0,3%
1990-1995	6,2%	2,1%	1,9%	2,1%
1995-2001	2,9%	0,2%	1,5%	1,2%
Guatemala				
1985-1990	2,9%	1,0%	0,8%	1,1%
1990-1995	4,3%	0,5%	1,6%	2,1%
1995-2001	3,6%	0,2%	1,4%	2,0%
Honduras				
1985-1990	3,2%	0,6%	1,5%	1,0%
1990-1995	3,6%	0,1%	3,4%	0,1%
1995-2001	2,9%	-0,7%	3,0%	0,6%
Nicaragua				
1985-1990	-3,2%	-5,1%	0,4%	1,4%
1990-1995	1,5%	-0,5%	0,3%	1,8%
1995-2001	5,0%	1,9%	1,4%	1,6%

Fuente: Estimaciones propias

ha venido a menos en los últimos seis años, con excepción de Nicaragua que al inicio de este período estaba saliendo de una prolongada y profunda crisis económica. La caída en la tasa de crecimiento de la productividad ha provocado que la tasa de crecimiento económico en estos países haya disminuido en los últimos seis años. A pesar que Costa Rica mantiene tasas moderadas de crecimiento de la productividad (1,6%), este crecimiento también se atenuó a nivel regional hacia finales de los noventa, lo cual ha afectado negativamente su tasa de crecimiento.

Durante los últimos seis años, los incrementos en productividad son prácticamente nulos en El Salvador y Guatemala y negativos en Honduras. Esto es relevante porque, como se comentó en el acápite anterior, el crecimiento de la productividad es el elemento distintivo de los países con altas tasas de crecimiento alrededor del mundo. Países como los centroamericanos, que

han basado su crecimiento económico en los aportes de la mano de obra y de la inversión, se enfrentan a rendimientos marginales decrecientes, lo que eventualmente provoca un estancamiento estructural en la economía.

A pesar de utilizar métodos bastante diferentes, el cálculo del crecimiento de la productividad que se presenta en el cuadro 2.1 es muy consistente con un estudio reciente de Loayza *et al.* (2002) según el cual, para el período 1991-2000, la PTF creció 1,4% en Costa Rica, 0,3% en El Salvador, 0,1% en Guatemala, -0,9% en Honduras y 0,4% en Nicaragua.

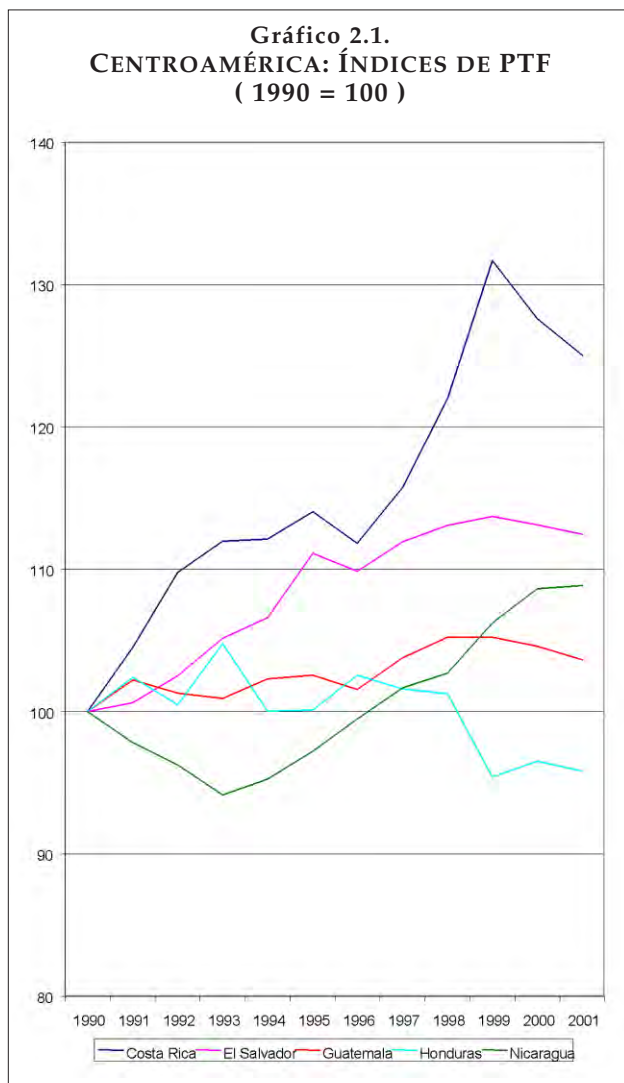
En el gráfico 2.1 se presenta las cifras de productividad. Este gráfico muestra que, desde 1990, Costa Rica ha sido el país que más crecimiento en productividad ha acumulado, gracias a los esfuerzos realizados durante el primer lustro de los noventa. En segunda instancia se observa a El Salvador que, juntamente con Costa Rica, presentó importantes crecimientos de la productividad durante la primera parte de la década de los noventa. En tercer grado de importancia en crecimiento de la productividad está Nicaragua, la cual, como ya se explicó, ha presentado el mayor crecimiento en Centroamérica en los últimos seis años. Finalmente, aparecen Guatemala y Honduras, con crecimientos prácticamente nulos en la productividad a lo largo de los noventa, con la salvedad que Honduras presenta un decrecimiento de la productividad en los últimos años, tras el paso del huracán Mitch.

La importancia de la inversión en relación con el PIB se muestra en el cuadro 2.2. En él se puede observar que la evolución de esta relación se ha mantenido bastante estable en los últimos diez años en los países centroamericanos, entre los que sobresale el caso de Nicaragua que presenta un marcado incremento en la inversión con respecto al PIB durante la segunda mitad de la década pasada. También cabe destacar el caso de Honduras, que a lo largo del período ha logrado mantener altas tasas de inversión.

Es digno de resaltar la baja proporción de la inversión respecto del PIB en Centroamérica, especialmente en Guatemala y El Salvador, y en menor medida en Costa Rica. Estos tres países presentan una razón de inversión/PIB inferior al 20%. Este dato es relevante porque refleja una propensión marginal a ahorrar muy baja y/o una baja rentabilidad de la inversión. Esto puede ser indicativo de la necesidad de reforzar los programas de atracción de inversión extranjera directa para suplir las deficiencias en el ahorro nacional, aunque una interpretación alternativa, fuera del alcance de este estudio, es que la baja inversión se debe a la baja productividad de estos países.

Un común denominador de los países que presentaron altas tasas de crecimiento, como Japón, Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong, es que todos

Gráfico 2.1.
CENTROAMÉRICA: ÍNDICES DE PTF
(1990 = 100)



Cuadro 2.2
INVERSIÓN TOTAL NETA* COMO PORCENTAJE DEL PIB

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1990	27.0	13.9	13.6	23.0	26.9
1991	17.9	15.4	14.3	24.7	20.8
1992	20.2	18.5	18.3	26.0	20.9
1993	20.9	18.6	17.2	3.6	19.5
1994	20.0	19.7	15.7	37.6	22.8
1995	18.2	20.0	15.1	31.6	24.9
1996	16.0	15.2	12.7	31.1	27.0
1997	18.1	15.1	13.7	32.2	31.7
1998	20.5	17.6	17.4	30.9	33.8
1999	17.1	16.4	17.4	34.6	43.3
2000	16.6	16.9	17.9	31.0	35.1
2001	18.2	16.0	16.9	30.5	33.2
Promedio	19.2	16.9	15.8	30.6	28.3

*Formación bruta de capital + cambio en inventarios

Fuente: Bancos Centrales de Centroamérica.

Esto amerita alguna explicación adicional pues resulta que Nicaragua y Honduras tienen tasas de inversión altas, pero asociadas a una mayor inversión pública financiada con recursos internacionales. Un punto importante es que la cooperación internacional no ha implicado que los países destinen menos de sus propios recursos a IED, sino que ha contribuido a un aumento neto en la IED.

2.1 INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

La IED se ha convertido en una necesidad para los países en desarrollo que aspiran a crecer a tasas más elevadas. La IED no solamente genera empleo y producción, sino también colabora con la estabilidad macroeconómica al proveer divisas a los países para financiar su déficit en cuenta

vieron incrementados sus niveles de inversión hasta alcanzar tasas superiores al 30% del PIB.

Por su parte, durante los años noventa la inversión fue predominantemente privada en todos los países de la región, con una participación promedio entre el 67% en Honduras y el 80% en Costa Rica y El Salvador, de acuerdo con el cuadro 2.3. La excepción la marcó Nicaragua, en donde la inversión pública predominó durante la primera mitad de la década de los noventa, con lo que el promedio de la década indicó una repartición casi equitativa entre la inversión pública y privada.

corriente.

Si bien las estadísticas a nivel desagregado son bastante escasas en la región, lo que sí está claro es que la presencia de IED se ha vuelto cada vez más importante en los últimos diez años. El cuadro 2.4 presenta las estadísticas básicas de IED en la región, destacándose que durante la década de los años noventa se dio el auge de la IED, con un crecimiento sostenido a lo largo de los años.

Lamentablemente, no fue posible encontrar datos desagregados para la IED total y determinar qué tan importante es la inversión nueva por un lado y la

Cuadro 2.3
CENTROAMÉRICA: PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA EN EL TOTAL

	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público
1991	80	20	N.D.	N.D.	71	29	63	37	51	49
1992	81	19	78	22	77	23	54	46	46	54
1993	79	21	78	22	76	24	56	44	43	57
1994	80	20	81	19	76	24	61	39	38	62
1995	78	22	82	18	76	24	60	40	38	62
1996	78	22	76	24	74	26	65	35	50	50
1997	79	21	78	22	68	32	74	26	63	37
1998	79	21	80	20	67	33	81	19	68	32
1999	77	23	82	18	74	26	78	22	63	37
2000	75	25	83	17	73	27	76	24	N.D.	N.D.
2001	N.D.	N.D.	80	20	N.D.	N.D.	69	31	N.D.	N.D.
Promedio	79	21	80	20	73	27	67	33	51	49

Fuente: Bancos Centrales de Centroamérica

adquisición de empresas locales o privatización de instituciones públicas por otro. Lo que sí se sabe es que en Guatemala y principalmente en El Salvador y Nicaragua, se emprendieron sendos programas de privatización, lo cual se ve reflejado en las cifras de IED e introduce volatilidad en las series que se presentan a continuación.

En este contexto conviene destacar el trabajo de Calderón *et al.* (2002) basado en la observación de que en los países en desarrollo los flujos de IED para adquisiciones y privatizaciones fueron superiores a los flujos de IED en nuevos activos. Este estudio propone dos conclusiones importantes: En primer lugar, las estadísticas muestran que en los países en desarrollo los flujos de IED destinados a adquisiciones y privatizaciones no son un fenómeno que ocurre una sola vez, sino que son seguidos por un mayor flujo de IED en nuevos activos. En segundo lugar, no existe gran diferencia entre estos dos tipos de IED en cuanto a sus consecuencias macroeconómicas, pues ninguno precede al crecimiento económico y más bien ambos responden positivamente al crecimiento de la economía.

Con la notable excepción de Guatemala, los flujos de IED han representado cada vez una mayor proporción de la producción local. Costa Rica ha logrado mantener un flujo de inversión extranjera muy estable en los últimos años, alrededor del 3% del PIB, situación que será analizada con mayor detalle posteriormente. En Honduras, la IED ha representado en los últimos años alrededor de un 5% del PIB. Pero sin duda, el país con mayores ingresos de IED, relativamente hablando, es Nicaragua pues ha representado entre 9% y 14% del PIB en los últimos cuatro años.

La IED ha venido a suplir la escasez de ahorro local y, por lo tanto, a mantener el nivel de inversión total de los países de la región. El cuadro 2.5 destaca que la IED es muy importante en Nicaragua y Costa Rica, en donde aportó en promedio el 20% y el 16% respectivamente al total de la inversión del país. En tercera instancia está El Salvador, en donde la IED ha representado el 11% del total de la inversión durante la década de los noventa. Finalmente, encontramos a Honduras y Guate-

Cuadro 2.4
CENTROAMÉRICA: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Millones de dólares corrientes					
1990	162	2	48	44	-
1991	178	25	91	52	-
1992	226	15	94	48	15
1993	247	16	143	52	39
1994	298	-	65	42	40
1995	337	38	75	69	75
1996	427	-	77	90	97
1997	407	59	84	128	173
1998	612	1.104	673	99	184
1999	620	231	155	237	300
2000	409	185	230	282	254
2001	448	268	N.D.	N.D.	N.D.
Porcentaje del PIB					
1990	2,8%	-	0,6%	1,4%	-
1991	2,5%	0,5%	1,0%	1,7%	-
1992	2,6%	0,3%	0,9%	1,4%	0,8%
1993	2,6%	0,2%	1,3%	1,5%	2,2%
1994	2,8%	-	0,5%	1,2%	2,2%
1995	2,9%	0,4%	0,5%	1,8%	4,1%
1996	3,6%	-	0,5%	2,2%	5,0%
1997	3,2%	0,5%	0,5%	2,7%	8,8%
1998	4,3%	9,2%	3,5%	1,9%	8,9%
1999	3,9%	1,9%	0,8%	4,4%	13,6%
2000	2,6%	1,4%	1,2%	4,8%	10,6%
2001	2,8%	1,9%	N.D.	N.D.	N.D.
Promedio	3.0%	1.4%	1.0%	2.3%	6.3%

Fuente: Bancos Centrales de Centroamérica

Cuadro 2.5
IMPORTANCIA DE LA IED DENTRO DE LA INVERSIÓN NETA TOTAL

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1990	11%	-	5%	6%	-
1991	14%	3%	7%	7%	-
1992	13%	1%	5%	5%	4%
1993	12%	1%	7%	4%	11%
1994	14%	-	3%	3%	10%
1995	16%	2%	3%	6%	16%
1996	23%	-	4%	7%	19%
1997	18%	4%	3%	8%	28%
1998	21%	52%	20%	6%	26%
1999	23%	11%	5%	13%	31%
2000	15%	8%	7%	15%	30%
2001	15%	12%	N.D.	N.D.	N.D.
Promedio	16%	11%	6%	7%	20%

mala, con una contribución entre el 6% y 7% en el total de la inversión.

2.2 IED EN COSTA RICA

Como se ha dicho, las estadísticas de IED en Centroamérica son bastante escasas. De hecho, en Costa Rica, que es el país con las estadísticas más amplias, el Banco Central no genera una serie que distinga la IED nueva de la IED procedente de la compra de activos presentes en el país.

Posiblemente, la mayor disponibilidad de estadísticas en Costa Rica se deba a que este país inició una política de atracción de IED hace ya algunos lustros. Es más, de acuerdo con la CEPAL Costa Rica fue el primer país en América Latina que implementó una política proactiva para la atracción de IED, la cual abarcó la definición de objetivos nacionales y políticas específicas destinadas a abrir la economía, desregular los mercados y disminuir el intervencionismo estatal. Los elementos mencionados se han convertido en requisitos para la atracción de IED según estudios de la CEPAL.

El éxito relativo de Costa Rica en la atracción de IED se centra en una serie de características del país que han sido punto focal de atención del accionar público. Por ejemplo, comúnmente se cita como factores claves el ambiente políticamente estable, condiciones macroeconómicas sin altibajos, la apertura económica del país que abarca la liberalización unilateral, bilateral y multilateral, un nivel elevado de escolaridad, un recurso humano capacitado a costos relativamente bajos que se adapta fácilmente al cambio, la libertad económica para emprender negocios y atractivos incentivos fiscales. En general, estos factores han redundado en una alta previsibilidad del entorno económico.

Como se mostró en el Capítulo 1, la IED acelera el crecimiento cuando existe un nivel educativo alto en un país. Por ello, el instituto de promoción de IED de Costa Rica (CINDE) diseñó una estrategia de atracción que buscaba pasar de actividades intensivas en el uso de mano de obra no calificada a otras

actividades con un uso más intensivo de recursos humanos más calificados y también el desarrollo de ventajas comparativas basadas en capital humano. Con este fin, CINDE se dio a la tarea de detectar empresas que usaran intensivamente el conocimiento, lo cual permitió a Costa Rica aumentar el valor agregado local de la IED e iniciar programas facilitadores de encadenamientos productivos y tecnológicos con empresas locales.

Cuadro 2.6
COSTA RICA:
IED POR SECTORES DE DESTINO ECONÓMICO
Millones de dólares

	1997	1998	1999	2000	2001 ^{1/}	2002 ^{1/}
Agricultura	38.1	41.9	49.9	-11.2	17.9	11.8
Agroindustria	6.5	14.7	10.4	11.5	6.1	7.0
Comercio	17.6	39.3	9.2	17.4	6.1	14.2
Industria	270.6	423.5	355.9	296.2	231.6	225.0
Servicios	-7.3	6.6	12.7	14.6	34.1	13.8
Sistema Financiero	-0.2	22.1	93.4	27.1	29.8	23.7
Sector Turismo	79.3	61.4	84.7	52.1	121.8	101.4
Otros ND	2.3	2.1	3.3	0.9	0.6	0.6
Total	406.9	611.7	619.5	408.6	447.9	397.5

^{1/} Cifras estimadas.

Fuente: CINDE, PROCOMER, ICT, COMEX y BCCR.

Cuadro 2.7
COSTA RICA: IED POR GRUPO DE EMPRESAS
Millones de dólares

	1997	1998	1999	2000	2001 ^{1/}	2002 ^{1/}
Empresas Regulares	137.1	153.1	206.9	108.1	119.4	140.4
Sector Turismo	79.3	61.4	84.7	52.1	121.8	101.4
Sistema Financiero	-0.2	22.1	93.4	27.1	29.8	23.7
Zona Franca	184.7	370.5	225.5	226.7	177.0	131.1
Perfeccionamiento Activo	6.0	4.5	8.9	-5.3	0.0	0.9
Total	406.9	611.7	619.5	408.6	447.9	397.5
Empresas Regulares	33.7%	25.0%	33.4%	26.5%	26.6%	35.3%
Sector Turismo	19.5%	10.0%	13.7%	12.7%	27.2%	25.5%
Sistema Financiero	0.0%	3.6%	15.1%	6.6%	6.6%	5.9%
Zona Franca	45.4%	60.6%	36.4%	55.5%	39.5%	33.0%
Perfeccionamiento Activo	1.5%	0.7%	1.4%	-1.3%	0.0%	0.2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

^{1/} Cifras estimadas.

Fuente: CINDE, PROCOMER, ICT, COMEX y BCCR.

Cuadro 2.8
COSTA RICA: IED POR PRINCIPALES PAÍSES SEGÚN SECTOR DE DESTINO
en millones de dólares

	Sector	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Estados Unidos		304.6	486.0	345.5	279.5	264.1	214.3
	Agricultura	40.1	43.7	46.8	-14.1	10.9	10.7
	Agroindustria	1.2	14.0	10.7	10.3	4.1	6.3
	Comercio	6.8	37.8	5.4	21.1	2.1	11.7
	Industria	223.0	383.9	249.9	236.4	177.7	163.8
	Turístico	36.4	2.4	18.9	9.9	36.0	0.0
	Servicios	-2.7	0.8	9.9	9.8	31.2	20.9
	Sistema Financiero	-0.1	3.5	0.5	5.3	1.4	0.3
	Otros /n.d.	0.0	0.0	3.3	0.7	0.6	0.6
Centroamérica		16.0	7.1	36.0	19.4	23.4	23.8
	Agricultura	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Agroindustria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Comercio	3.6	0.0	0.0	1.1	0.9	0.0
	Industria	2.1	0.8	12.9	0.4	1.6	2.5
	Turístico	10.3	1.3	6.0	15.0	12.9	10.0
	Servicios	0.0	-0.7	0.0	0.0	0.0	0.0
	Sistema Financiero	0.0	5.7	17.1	2.8	8.0	11.3
	Otros /n.d.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Panamá		0.2	1.9	69.2	26.2	22.3	10.9
	Agricultura	0.4	-0.2	0.3	-0.2	-0.2	-0.3
	Agroindustria	0.0	0.0	0.0	0.3	0.2	0.0
	Comercio	-0.1	0.5	-0.1	0.1	0.1	0.0
	Industria	-0.6	-0.4	0.0	9.1	4.2	3.2
	Turístico	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Servicios	0.6	-0.6	0.4	-0.6	-0.1	0.0
	Sistema Financiero	0.0	2.7	68.6	17.6	18.0	8.0
	Otros /n.d.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
México		21.7	21.2	92.5	29.3	27.5	30.8
	Agricultura	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Agroindustria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Comercio	0.0	0.0	0.0	-1.5	0.2	0.1
	Industria	21.6	-0.3	72.3	29.8	26.3	29.5
	Turístico	0.0	20.3	20.0	0.0	0.0	0.3
	Servicios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	Sistema Financiero	0.1	1.3	0.2	1.1	1.0	0.9
	Otros /n.d.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Canadá		8.2	34.2	35.7	-2.7	52.4	90.4
	Agricultura	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	Agroindustria	-0.1	0.7	-0.3	0.2	0.3	0.0
	Comercio	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Industria	-0.6	0.2	0.0	-4.5	-1.8	1.0
	Turístico	9.2	30.2	30.0	1.6	53.4	86.3
	Servicios	0.0	0.0	-0.2	0.3	0.2	0.1
	Sistema Financiero	-0.3	3.1	6.3	-0.2	0.3	3.0
	Otros /n.d.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Alemania		5.4	10.9	7.5	10.3	5.8	4.4
	Agricultura	0.0	0.0	-0.2	0.6	0.0	0.0
	Agroindustria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Comercio	0.8	0.3	1.7	2.7	1.3	3.0

	Sector	1997	1998	1999	2000	2001 ^{1/}	2002 ^{2/}
	Industria	1.2	8.1	6.0	7.0	3.9	1.4
	Turístico	1.1	0.3	0.0	0.0	0.7	0.0
	Servicios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Sistema Financiero	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Otros /n.d.	2.3	2.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Japón		0.6	1.8	-0.8	0.8	1.2	1.1
	Agricultura	0.0	0.0	-0.3	0.1	0.2	0.4
	Agroindustria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Comercio	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Industria	0.6	1.8	-0.6	0.6	1.0	0.8
	Turístico	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Servicios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Sistema Financiero	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Holanda		3.5	0.6	-0.5	0.0	5.5	0.0
	Agricultura	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Agroindustria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Comercio	2.4	0.6	-0.5	-0.8	4.9	0.0
	Industria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Turístico	1.2	0.0	0.0	0.8	0.7	0.0
	Servicios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Sistema Financiero	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Resto		46.6	48.0	34.5	45.8	45.7	21.8
	Agricultura	-2.4	-1.5	3.3	2.4	7.0	1.0
	Agroindustria	5.4	0.0	0.0	0.6	1.5	0.7
	Comercio	4.2	0.1	2.7	-5.3	-3.3	-0.7
	Industria	23.4	29.5	15.4	17.5	18.7	22.8
	Turístico	21.2	7.0	9.8	24.7	18.2	4.8
	Servicios	-5.2	7.1	2.6	5.2	2.8	-7.1
	Sistema Financiero	0.0	5.8	0.7	0.6	1.0	0.2

Otros países latinoamericanos no han logrado consolidar el modelo de atracción de IED. La mayoría de las reformas no han sido lineales y han implicado cambios en la legislación que muchas veces retroceden el proceso de reforma, aumentando así la incertidumbre de los empresarios internacionales. Como un ejemplo de lo anterior, la pérdida de dinamismo en los flujos de IED que Costa Rica experimentó en el año 2002 se puede deber a la falta de definición por parte de la OMC en cuanto a la extensión de la permisibilidad de los esquemas de incentivos que se utilizan para atraer IED. Elementos como éstos hacen que el entorno sea menos previsible, con el consecuente aumento en la incertidumbre y la reducción en la IED. Sin embargo, en momentos durante los que la mayoría de los países latinoamericanos experimentaban una reducción considerable en los flujos de IED por la difícil situación económica internacional, Costa Rica lograba mantener relativamente constantes sus flujos de IED, gracias a un compromiso directo del gobierno y de CINDE.

Otro aspecto interesante a resaltar es que la mayor proporción de flujos de IED en Latinoamérica estuvo dirigida a la compra de empresas públicas

como telecomunicaciones, seguros, electricidad y servicios financieros, mientras que en Costa Rica se atrajo otro tipo de IED más estable y dirigido a la industria de alta tecnología, las manufacturas y los servicios, todo bajo la premisa de que la ventaja comparativa del país se encontraba en la calidad de los recursos humanos.

A diferencia del resto de los países centroamericanos, la IED en Costa Rica está más diversificada; los sectores en donde recientemente se ha observado un crecimiento importante de IED son el médico, el de servicios y el de desarrollo de proyectos turísticos.

El cuadro 2.6 presenta el destino de la IED y demuestra que la industria manufacturera, donde se encuentra la maquila de textiles y de componentes electrónicos (Intel incluida), representa sólo un poco más de la mitad del total.

El sector turismo, por ejemplo, incrementó la IED en más del 100% sólo en el 2001, a pesar de los eventos terroristas en los Estados Unidos que han causado una gran depresión en otras latitudes del hemisferio.

Además, de acuerdo con el cuadro 2.7, las empresas que se ubican en zonas francas han venido perdiendo importancia como receptoras de IED en los últimos años. De hecho, para el 2002 se espera que solamente un tercio del total de la IED se destine a empresas de zonas francas, lo cual parece indicar que efectivamente los incentivos fiscales no son los elementos más importantes que determinan los flujos de IED.

La diversificación de las actividades en que se invierten los recursos de IED, también involucra una diversificación de la procedencia de la misma. En 1997, el 75% de la IED en Costa Rica provenía de los Estados Unidos; en el 2002 se calcula que solamente el 54% provenía de ese país, pues ha aumentado la participación de naciones como Canadá y México después de la firma de tratados de libre comercio. Las empresas mexicanas han venido aumentando su inversión en la industria alimenticia y de cemento, principalmente para vender productos en el mercado local y exportar a otros países centroamericanos.

Finalmente, cabe destacar que más de la mitad de la IED que se registra en Costa Rica proviene de la reinversión de utilidades que realizan empresas que ya están operando en el país. Esto representa un buen indicador de que el tipo de inversión que se está recibiendo es bastante estable y no del tipo de maquilas

de textiles del pasado, que un día estaban y al día siguiente se marchaban.

2.3 IED EN EL SALVADOR

El cuadro 2.9 muestra una desagregación de la IED neta en El Salvador para el periodo 1998 – 2001. Este cuadro fue construido tomando como referencia el *stock* de capital acumulado por el país para cada año y calculando la primera diferencia. Por tanto, la cifra resultante es la IED neta de depreciación y salidas de empresas extranjeras, lo que hace que las cifras no coincidan con las estadísticas presentadas en el cuadro 2.4.

Nuevamente se debe aclarar que no se dispone de información desagregada entre lo que es IED nueva y la destinada a privatizaciones o compra de empresas nacionales. Precisamente, la volatilidad que refleja el cuadro 2.9 se debe a los procesos de privatización que se dieron en El Salvador durante el periodo, especialmente en el sector de telecomunicaciones durante 1998-1999 y 2001, así como en el de generación eléctrica durante 1999-2000 y el de distribución eléctrica en 1998. Como se mencionó, la evidencia empírica muestra la existencia de una correlación entre las privatizaciones y adquisiciones y el aumento en IED nueva. Sin embargo, no se tiene la posibilidad de corroborar esta tesis en el caso salvadoreño.

Algunos sectores dinámicos en cuanto a recepción de IED son la industria manufacturera y la maquila textilera, como es de esperar. Sin embargo, sobresale la llegada de IED en el sector financiero, principalmente en banca, pero también en administradoras de fondos de pensión. Finalmente, destaca un menor pero sostenido flujo de IED en el sector de comercio, que incluso se compara en los últimos años con la IED que se recibe para la confección de la maquila.

La segunda parte del cuadro 2.9 presenta la procedencia de la IED. Es evidente que con excepción del último año que se registra, más de la mitad de la IED procedía de los Estados Unidos. Para el año 2001, la IED de los Estados Unidos seguía predominando, pero los países europeos, especialmente España y Alemania, adquirieron una mayor importancia.

Dos elementos son dignos de destacar de la información presentada en el referido cuadro. El primero es la importancia de la IED procedente de Centroamérica y Panamá, la cual es menos significativa que las mencionadas en el epígrafe anterior, pero presenta una menor volatilidad y asciende a alrededor de los 30 millones de dólares anuales. La procedencia es principalmente de Costa Rica y Guatemala, y en menor medida de Panamá. El segundo elemento es la relativa poca importancia de países asiáticos, para los que

Cuadro 2.9
EL SALVADOR:
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA NETA*
(en millones de dólares)

	1998	1999	2000	2001
Sector económico				
Industria manufacturera	90,5	17,7	31,9	53,4
Maquila	77,2	3,2	19,3	25,7
Comercio	18,6	17,4	27,1	21,1
Comunicaciones	251,0	34,1	2,4	61,6
Electricidad	598,4	125,1	83,4	14,6
Financiero	39,4	27,4	15,8	41,4
Otros	28,8	(-9,2)	(6,6)	50,1
País de procedencia				
Estados Unidos		142,9	109,5	91,7
Canadá		3,1	0,4	26,9
España		39,1	0,0	52,1
Centroamérica y Panamá		30,4	27,3	36,1
Alemania		0,0	2,1	31,7
Taiwán		1,7	21,9	13,0
Resto		(1,4)	12,2	16,3
Total	1,103.9	215.7	173.3	267.9

* La IED es neta de depreciación y salidas de empresas establecidas
Fuente: Banco Central de Reserva

simplemente se contabiliza pequeños flujos relativos de IED procedentes de Taiwán y algunos de Japón y Corea del Sur.

2.4 MODELO PARA ENTENDER LA IED EN ECONOMÍAS POBRES (TIPO HONDURAS Y NICARAGUA)

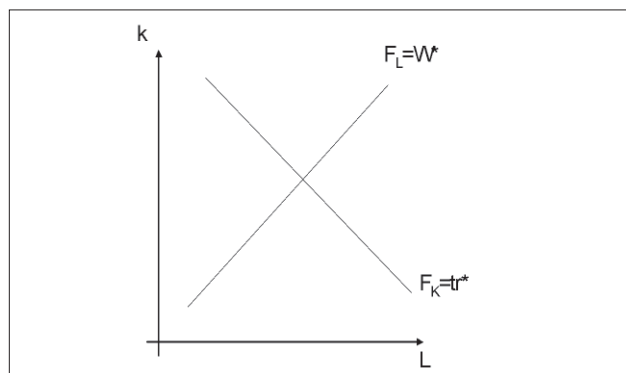
Como hemos dicho, el factor clave para aumentar el ingreso per cápita en la región no es la inversión, sino la productividad. En la medida en que ésta aumente, se puede esperar una reacción concordante de la inversión, para aprovechar la mayor rentabilidad del capital. Lo mismo se puede esperar de la educación. Dentro de este marco conceptual, ¿cómo entender la importancia de la IED? El siguiente modelo nos ayuda a responder esta interrogante.

Supóngase que la función de producción es $F(K, L, M)$, donde K es la cantidad de capital físico, L el empleo, y M es un factor que puede recibir distintas interpretaciones, por ejemplo infraestructura. Además, debe suponerse que hay rendimientos decrecientes para K y L ; la importancia de este supuesto se verá más adelante.

Supóngase que hay un salario mínimo w^* y una rentabilidad de capital de equilibrio $\hat{r}^*$ igual al producto de la rentabilidad internacional por la tasa del impuesto corporativo o cualquier otra política o regulación que aumente la tasa de retorno necesario en equilibrio.

El equilibrio puede verse en el siguiente gráfico, con eje vertical $k (=K/L)$ y eje horizontal L , donde hay una curva $F_L = w^*$ con pendiente positiva (cuando aumenta L entonces debe aumentar k para mantener la productividad laboral constante e igual a w^*) y otra curva $F_K = \hat{r}^*$ con pendiente negativa (cuando aumenta k baja la rentabilidad del capital por lo que debe disminuir L para que aumente nuevamente y se mantenga igual a $\hat{r}^*$).

El gráfico muestra que un aumento del salario mínimo w^* o un aumento en la tasa de impuesto a la inversión $\hat{r}$ genera una disminución en L y por tanto un aumento en el desempleo.



Una interpretación alternativa de w^* es que es un salario de eficiencia, que podría resultar por ejemplo de un nivel de salario mínimo necesario para que el empleado apenas cubra sus necesidades elementales, de forma que el empleado realizaría un esfuerzo en ausencia de mecanismos de monitoreo. Esta aclaración es relevante porque en países como Nicaragua u Honduras, con niveles tan altos de subempleo e informalidad y con salarios tan bajos, es imposible lograr que se respete un salario mínimo. Esto simplemente ocasionaría un desplazamiento de todo el trabajo cuyo salario natural fuera menor del mínimo al sector informal, con lo que el salario mínimo no sería acatado.

Aquí se ve que si hubiera rendimientos constantes sobre K y L , entonces el equilibrio no estaría bien definido, pues la curva $F_L = w^*$ daría un k de equilibrio y la curva $F_K = \hat{r}^*$ daría otro k de equilibrio. Se presentarían entonces dos situaciones:

- $k(w^*) < k(\hat{r}^*)$, en cuyo caso $F_K(k(w^*)) > \hat{r}^*$. Esto implica que la rentabilidad del capital para el k que hace que el salario sea igual al salario mínimo fuera mayor a la tasa de rentabilidad de equilibrio de largo plazo (o tasa de rentabilidad internacional multiplicada por $\hat{r}$), por lo que se acumularía capital o entraría capital de afuera hasta que hubiera pleno empleo, momento en el cual w aumentaría por encima del nivel del salario mínimo. Este no es un equilibrio razonable para la mayoría de las economías de Centroamérica, en donde hay altos niveles de subempleo de todo tipo (incluyendo empleos que pagan menos que el salario mínimo).⁹
- $k(w^*) > k(\hat{r}^*)$, en este caso $F_K(k(w^*)) < \hat{r}^*$, lo que implica que dado el salario mínimo, la tasa de rentabilidad sería inferior a la de equilibrio de largo plazo, y esto ocasionaría niveles mínimos de inversión, por lo que K disminuiría y así también L , con tendencia decreciente que no tendría límite.

Se ve que para que el modelo tenga sentido requiere que haya economías de escala decrecientes para K y L , lo que se logra con un factor como M . Este es un supuesto razonable, pues existen proyectos más rentables que otros y además hay posibilidades de congestión de la infraestructura, entre otros ejemplos.

Pues bien, dado este modelo, se tiene entonces un nivel de equilibrio de k y de L en el corto plazo. ¿Qué pasa en el largo plazo?

9 Véase por ejemplo Hernani y Pagés (2002) para el caso hondureño.

Supóngase una tasa de crecimiento constante de M igual a g . Mientras se mantenga el desempleo, es decir mientras L se mantenga por debajo del nivel de pleno empleo, L y K también van a crecer a g , con niveles constantes de k , w^* y $\hat{r}^*$. El equilibrio de largo plazo determina la tasa de inversión: dado k , la tasa de depreciación (d) y la tasa de crecimiento de (g), tenemos que la tasa de inversión es igual a $(g + d) \cdot k / (Y/L)$.

Este es un modelo que no especifica por ningún lado la tasa de ahorro, que está totalmente determinada por factores de productividad. Es decir, esto formaliza lo que se ha argumentado que señala la evidencia empírica, y es que la clave es la productividad, y que la tasa de inversión responde a la productividad: un aumento en g implica un aumento en la tasa de inversión.

¿Qué pasa con la tasa de desempleo en el largo plazo? Sea n la tasa de crecimiento de la oferta de trabajo. Si $g < n$, la tasa de desempleo irá aumentando, lo cual no parece razonable. Pero, ¿qué pasa si $g = n$? En este caso el nivel de desempleo se mantiene estable, y así también el salario y Y/L (aunque el ingreso per cápita, a diferencia del ingreso por trabajador, sí aumenta). Ahora piénsese en lo que ocurriría si de pronto g aumentase por encima de n . Esto ocasionaría un aumento en la tasa de inversión y una tasa de crecimiento de L mayor que el crecimiento de la fuerza de trabajo, con lo que el desempleo progresivamente iría disminuyendo hasta llegar a pleno empleo. En ese momento, la tasa de crecimiento estaría entre n y g , y el salario sería creciente, así como K/L .

Un problema con este modelo es que cuando llega al pleno empleo, no se tiene un patrón de crecimiento balanceado. Esto sería subsanado si se supone que cuando la economía llega a este punto, M deja de importar y aparece un A enfrente de L , como ocurre en los modelos tipo Solow. Es decir, el motor de crecimiento en una economía en la etapa intensiva (crecimiento Y/L) es distinto que el motor de crecimiento en una economía en la etapa extensiva (Y/L constante), pero ingreso per cápita creciente – el término extensiva no es convencional, pero se usa porque el crecimiento del ingreso per cápita se da por un aumento de la tasa de participación, L/N –.

Hasta aquí no se ha hablado de IED. La forma más sencilla de incorporarla en el modelo es suponiendo que la infraestructura relevante para la IED es distinta que la relevante para la inversión local. En este caso

tenemos en realidad dos economías en una; el equilibrio de cada una no se afecta por lo que sucede en la otra, en la medida en que la suma del empleo de equilibrio en las dos economías sea inferior a la cantidad total de empleo disponible en la economía.

En este modelo hay dos formas de entender lo que significa un esfuerzo de atracción de IED. En primer lugar, si denotamos con M_D y M_F la infraestructura relevante para la economía doméstica y la foránea, respectivamente, entonces un esfuerzo de atracción de IED se puede ver como un aumento de M_F . Esto genera un aumento del empleo por IED. En segundo lugar, se puede entender un aumento en la atracción de IED como una disminución del $\hat{o}$ para IED. Esto tendría sentido en la medida que tal reducción generara un aumento importante de IED con un bajo efecto en la recaudación, en contraste con una reducción de $\hat{o}$ para la economía doméstica, que podría tener un pequeño aumento de la inversión pero con un alto costo fiscal.

Se tiene aquí una justificación de los incentivos fiscales para la IED que NO depende de *spill overs*. También es cierto que éste es un modelo de economía dual, donde el sector IED no se relaciona para nada con el resto de la economía, y aún así resulta positivo atraer IED. Este es un buen modelo para Nicaragua y Honduras, en donde las tasas de desempleo y subempleo fueron¹⁰ en 1999 de 9% y 24% en el primer país y 3,4% y 26,4% en Honduras, respectivamente. Sin embargo, el modelo no es tan bueno para El Salvador, Guatemala y Costa Rica, en donde las tasas de empleo y subempleo son mucho más bajas. En estos casos, el modelo anterior no funciona porque la economía doméstica alcanza el pleno empleo, lo que implica que el salario mínimo o básico de manutención es superado en el equilibrio. En este caso, estímulos a la IED implican necesariamente un estrujamiento de la inversión nacional, por lo que se requiere algún tipo de externalidad o *spill over* para justificar tal política.

A pesar de esta limitación, el modelo se podría extender y suponer también una externalidad, suponiendo que la inversión extranjera mejora el A doméstico. Entonces, un aumento de la IED no sólo genera un aumento de empleo en toda la economía (en el caso dual, donde no hay estrujamiento) sino también un aumento del empleo en la economía doméstica, lo cual justificaría parcialmente el otorgamiento de incentivos a la IED.

10 Para Nicaragua el subempleo es definido como el porcentaje de personas que no ganan el salario mínimo. También se tiene un porcentaje de empleados pobres del 50,4% en 1998 de acuerdo con las cifras de Hernani y Pagés (2002). Para Honduras, el subempleo es el visible (menos de 30 horas) más el invisible (que no alcanza a cubrir sus necesidades básicas).

3.

IMPORTANCIA DE LAS ZONAS FRANCAS EN CENTROAMÉRICA

Si bien los esquemas de atracción de inversión extranjera y especialmente de maquila en Centroamérica datan de inicios de la década de los setenta, definitivamente los años noventa fueron la época dorada para las zonas francas en la región.

El desarrollo de las zonas francas en Centroamérica se vio favorecido por varios aspectos, principalmente por las corrientes de pensamiento económico de los ochenta que buscaban la diversificación de los productos de exportación más allá de los agrícolas, además de la ayuda del gobierno de los Estados Unidos con iniciativas como la de la Cuenca del Caribe, cuyos propósitos eran evitar las migraciones hacia este país y los procesos de migración internos campo – ciudad. Estos esquemas le permitieron a los Estados Unidos aumentar la competitividad de sus empresas, al instalarse en países como los centroamericanos, que poseían costos de mano de obra más baratos, pero que utilizaban insumos industriales estadounidenses.

También se debe mencionar que la cooperación de Estados Unidos a través de la AID tuvo mucho que ver en el fomento del esquema de Zona Franca y la atracción de IED en Centroamérica durante los ochenta, especialmente en Costa Rica y Honduras. De esta forma, CINDE y FIDE fueron creadas como las oficinas encargadas de atraer la IED y promover las exportaciones. En el resto de países el esquema ha evolucionado más recientemente.

En El Salvador hay una nueva organización que se llama PROESA, cuyo financiamiento viene de FANTEL, que es un fondo constituido por la venta de la empresa de telecomunicaciones, con el que también se está financiando PROEXPORT. PROESA tiene las características de una organización institucional moderna y cumple las mismas funciones de CINDE y FIDE.

En Guatemala y Nicaragua es donde hay un desarrollo más débil. En Guatemala hay problemas legales con el sistema, como lo señala Oscar Villagrán, director ejecutivo de la Cámara de Industria. En este país no ha existido una oficina encargada de atraer IED como lo es CINDE en Costa Rica. Lo que ha existido es PROGUAT, institución creada por medio de un préstamo del BID, con la misión de promover exportaciones, pero luego se dedicó casi exclusivamente al turismo. Lamentablemente los esfuerzos de esta institución se han dispersado. Luego de la experiencia de PROGUAT se creó la Agencia de Promoción de Inversiones, que apenas está arrancando. Esta nueva institución está trabajando de cerca con PRONACOM, que es el Programa Nacional de Competitividad. Estos esfuerzos tardíos son consistentes con la poca relevancia de la IED en Guatemala en comparación con los otros países de la región, como se analizará más adelante.

En Nicaragua el sistema está un poco desarticulado. Existe la Corporación de Zonas Francas que es una organización estatal pero autónoma. Esta institución es la administradora del único parque de Zona Franca público y que además es el más grande del país. La misma se encarga de atender a los inversionistas, pero únicamente de zonas francas; es decir, queda descubierta la labor de atracción de IED fuera de este régimen.

En Nicaragua existe además la Dirección de Facilitación de Inversiones (DGFE), pero ésta existe sólo en el papel, de acuerdo con Gerardo Bolaños.¹¹ Finalmente, el Centro de Exportaciones e Inversiones (CEI) de Nicaragua ha trabajado en la promoción de IED y de exportaciones, pero se ha quedado sin patrocinador, pues se acabó la donación sueca y no hay claridad sobre su futuro.

Como se verá en el último apartado de este estudio, los estímulos a las empresas que procesan exportaciones o que se instalan en zonas francas son muy similares en todos los países centroamericanos. Estas empresas reciben esencialmente exenciones de

11 Gerardo Bolaños es funcionario del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio.

impuestos directos e indirectos, lo que abarca la compra de insumos, bienes de capital y maquinaria, al igual que impuestos sobre la renta e impuestos a la repatriación de utilidades.

El cuadro 4.1 resume los principales incentivos de los que gozan las empresas de zonas francas en Centroamérica. Como se puede apreciar, los períodos de exenciones son variados pero extensos en todos los países y prácticamente todas las empresas que actualmente participan en los regímenes de zonas francas tienen vigentes las exenciones mencionadas en el párrafo anterior.

El crecimiento de las empresas de zonas francas ha sido exponencial en la región durante los últimos diez años. A pesar que los datos no son completamente confiables, en el cuadro 3.1 se ha tratado de sistematizar la información. De unas pocas decenas de empresas que prácticamente existían en 1990, en el 2001 las mismas ascendían a cerca de 1,100 empresas acogidas a estos regímenes especiales, contratando a más de 354,000 personas, lo que representa más del 26% del empleo total en el sector manufacturero centroamericano. En 1990, la contratación de empresas de zonas francas no alcanzaba los 20,000 empleos directos.

Cuadro 3.1
CENTROAMÉRICA: CARACTERÍSTICAS DE LAS ZONAS FRANCAS

	Número de empresas		Número de empleos directos		Exportaciones (millones de)		Valor Agregado (Millones de)	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001
Costa Rica	56	229	7	35	94	2378	18	1019
El Salvador ²	N.D.	339	N.D.	86	81	1652	22	462
Guatemala ³	N.D.	267	N.D.	87	N.D.	N.D.	39	285
Honduras ⁴	24	212	9	109	N.D.	N.D.	14	552
Nicaragua ⁵	5	45	1	37	3	296	1	114
Total ⁶	85	1092	17	354	231	5162	94	2431

² Datos de número de empresas para 1998 y número de empleos para 1999.

³ Datos de número de empresas para 2000 y valor agregado para 1998.

⁴ Datos de número de empresas para 2000.

⁵ Datos de inicio de periodo para 1992.

⁶ El total de exportaciones incluye el valor agregado para Guatemala y Honduras.

Cuadro 3.2
CENTROAMÉRICA: IMPORTANCIA DE LAS ZONAS FRANCAS AL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN Y LAS EXPORTACIONES

	Crecimiento acumulado del PIB	Variación acumulada del PIB (dólares)	Variación acumulada del valor agregado de las zonas francas (en dólares)	Contribución de la zona franca al crecimiento del PIB	Crecimiento acumulado exportaciones	Variación acumulada exportaciones en dólares	Variación acumulada exportaciones zonas francas en dólares ⁴	Contribución de la zona franca al crecimiento de exportaciones
	1990-2001	1990-2001	1990-2001		1990-2001	1990-2001	1990-2001	
Costa Rica ¹	1.47	10.443	1000.7	0.096	2.46	3557.7	2283.5	0.642
El Salvador	1.86	8.932	439.5	0.049	3.32	2202.5	1571	0.713
Guatemala ¹	1.52	11.655	246	0.021	1.28	1597.2	246	0.154
Honduras ²	0.95	2.883	561.2	0.195	1.23	1035.4	537.3	0.519
Nicaragua ³	0.34	604	89	0.147	0.65	214.7	293.3	1.366

¹ Datos para 1990-1998

² Datos para 1990-2000

³ Datos para 1992-2000

⁴ Valor agregado de la Zona Franca para Honduras y Guatemala.

Del mismo modo, las exportaciones han crecido significativamente. Mientras que en 1990 las exportaciones de zonas francas significaban 231 millones de dólares, es decir un 20% del valor de las exportaciones totales de la región, en el 2001 pasaron a representar casi 5,200 millones de dólares, o sea un 40% de las exportaciones totales. Por su parte, el total de empresas de zonas francas contribuye con más de 2,400 millones de dólares en valor agregado en Centroamérica, un 4% de la producción total regional, cuando a inicios de la década de los noventa la contribución al PIB era prácticamente nula.

Honduras es el país en donde las zonas francas contribuyen en mayor proporción al PIB (9.7% en el 2001), mientras que en Guatemala las zonas francas representan solamente un 1.7% de la producción total (cifras de 1998).

El cuadro 3.2 resume la contribución de las empresas de zonas francas al crecimiento económico y al crecimiento de las exportaciones. La primera columna del panel A de este cuadro muestra el crecimiento porcentual acumulado en la producción, medido en dólares corrientes, entre 1990 y el 2001. La segunda presenta el crecimiento absoluto acumulado durante este lapso, mientras que la tercera muestra la variación absoluta acumulada en el valor agregado de las empresas acogidas a este régimen. Finalmente, la última columna muestra qué proporción del incremento en la producción de la economía es debida al incremento en el valor agregado de las empresas de zonas francas. El panel B hace el mismo ejercicio pero para las exportaciones.

Analizando el cuadro 3.2 puede verse que el aporte de las zonas francas al crecimiento económico ha sido modesto en Guatemala y El Salvador, moderado en Costa Rica (un 10% del incremento en el PIB en dólares del periodo es explicado por el crecimiento en la producción de zonas francas) e importante en Honduras y Nicaragua, que casualmente son los países que han exhibido el menor crecimiento económico de la región durante este periodo. En total, el crecimiento del valor agregado de las empresas de zonas francas contribuyó en casi un 20% al crecimiento total de la producción (medida en dólares) en Honduras y un 15% en Nicaragua.

La contribución de las exportaciones de zonas francas al crecimiento total de las exportaciones es aún más clara en los países centroamericanos. Exceptuando el caso de Guatemala, en donde se tiene datos solamente para el valor agregado de las zonas francas, su contribución al crecimiento de las exportaciones varía de poco más de un 50% en Honduras a más del 135% en Nicaragua. Esto quiere decir que en el caso de este último país, las exportaciones de zona franca explican más del total de la variación de las

exportaciones; en otras palabras, que las zonas francas claramente se han expandido a expensas de otras actividades productivas. El 71% del crecimiento de las exportaciones de El Salvador es explicado por el aumento en las exportaciones de zonas francas y en Costa Rica esta proporción es de 64%.

Existen muy pocas cifras disponibles sobre los efectos de las zonas francas sobre los salarios, la educación, las condiciones laborales y los encadenamientos con empresas locales. En el caso de estos últimos, las cifras generales disponibles y la relación que existe entre valor agregado y exportaciones sugieren que estos enlaces suelen ser la excepción; algunos de éstos serán descritos más adelante. De hecho, un estudio de Jenkins, Esquivel y Larraín (2000), cuya información se resume en el cuadro 3.3, muestra que la proporción de los insumos locales que utilizan las empresas de zonas francas de Costa Rica, El Salvador y Guatemala en sus procesos productivos, no presenta una tendencia clara; más bien pareciera que esta proporción ha venido cayendo a lo largo de los últimos años en Costa Rica y El Salvador.

En el tema de los encadenamientos es usual que el análisis se base en la utilización del porcentaje del total de insumos que las multinacionales compran en el país. Se presume que un mayor porcentaje es indicativo de un mayor eslabonamiento, a pesar de que esta afirmación no tiene ninguna base teórica. En Rodríguez Clare (1996) se construye un modelo que ayuda a entender los beneficios asociados a los eslabonamientos. En este modelo la variedad de insumos especializados no transables es un factor clave para explicar la productividad en una economía. Los servicios productivos como seguros, finanzas, asesorías, contabilidad, software, reparación y mantenimiento de maquinaria, son algunos ejemplos de estos insumos especializados no transables. Otros insumos que no son servicios son obviamente transables, pero inclusive éstos tienen costos de transporte y de logística que implican que las empresas aumentan su productividad si se producen

Cuadro 3.3
PROPORCIÓN DE MATERIAS PRIMAS LOCALES
EN EL VALOR TOTAL DE LA PRODUCCIÓN
DE ZONAS FRANCAS

	Costa Rica	Guatemala	El Salvador
1993	8.9	N.D.	N.D.
1994	7.5	6.9	N.D.
1995	5.5	8.4	3.8
1996	5.7	3.5	5.7
1997	3.4	N.D.	N.D.

Fuente: Larraín (2001)

en la misma localidad.¹² Pues bien, en este modelo el elemento clave no es el porcentaje de insumos locales que compra la multinacional sino el empleo generado en la producción de insumos especializados no transables por cada empleado contratado por la multinacional. Obviamente este concepto es muy distinto al comúnmente usado.

Desafortunadamente, no hay un estudio o datos disponibles para hacer este cálculo en Centroamérica, por lo que no se puede afirmar con alguna certeza que los eslabonamientos hayan aumentado o disminuido en la región. En todo caso, pareciera que los eslabonamientos son bajos, pues la IED viene principalmente por la mano de obra barata, y en las economías no hay una amplia variedad de insumos que las multinacionales puedan comprar. Esto es exactamente lo que predice el modelo de Rodríguez Clare, según el cual las multinacionales que producen bienes simples en economías muy subdesarrolladas como las centroamericanas, pueden tener coeficientes de eslabonamiento bajos.

Hay otra característica común, y es que el valor agregado por trabajador ha aumentado considerablemente en todos los países, lo cual implica una mayor sofisticación productiva. Puede ser que el valor agregado corresponda a más capital y más insumos, en lugar de mayores salarios. Aún así, se exhibe un mayor enraizamiento de la IED en la región, lo que indica un aumento de la complejidad de la operación y mayor capital invertido, entre otros elementos.

En todo caso, dado que en la región centroamericana casi toda la IED se concentra en el área textil – con la excepción de Costa Rica, que tiene 40% del empleo en zona franca en textiles, en el resto de países los porcentajes son mayores del 90% (92% en El Salvador, 97% en Honduras y Nicaragua)– un aumento

del valor agregado por trabajador podría coincidir con la tendencia en la región hacia el paquete completo.

La evolución de la industria textil hacia el paquete completo significa moverse desde el trabajo del cosido únicamente hacia un sistema en el que el cliente envía todas las piezas a la empresa en Centroamérica y ésta se encarga de realizar el diseño, conseguir la tela, realizar el corte, la confección, etc. Esta evolución es la que podría llegar a crear un verdadero *cluster* que permitiera a la región pagar mayores salarios y a la vez enfrentar la competencia de China a partir del 2005, con la vigencia del Acuerdo Multifibras.¹³

De las entrevistas realizadas para el presente estudio y que se resumen más adelante, queda la impresión de que Honduras es el país más avanzado en la evolución hacia el paquete completo en maquila textilera, seguido de cerca por El Salvador y Guatemala. Esto es consistente con las cifras de valor agregado por trabajador de zona franca, según las cuales Honduras tiene más de \$5,000, seguido por El Salvador y Guatemala. Finalmente, está Nicaragua con poco más de \$3.000. Los datos de Costa Rica no son comparados porque la maquila textilera no es predominante.

3.1 ZONAS FRANCAS EN COSTA RICA¹⁴

Luego de crecer rápidamente durante la primera mitad de los noventa, la industria de la maquila en Costa Rica presentó tasas de crecimiento más moderadas durante los años posteriores. De hecho, durante los últimos tres años, el empleo en zona franca creció, en promedio, 5.6% al año, contra un crecimiento promedio anual de casi 30% durante el primer lustro de los noventa. A pesar de esto, las zonas francas contrataron en el 2001 al 15% de los empleados de manufacturas, cuando una década atrás contrataban menos del 4%. Estas cifras pueden apreciarse en el cuadro 3.4.

Durante la primera mitad de los noventa las exportaciones desde zona franca crecieron a una tasa promedio anual del 36%. Las exportaciones, que gozaron de una explosión en 1997 a raíz de la instalación de Intel en el país, se han comportado erráticamente en los últimos años, influenciadas por los vaivenes en las exportaciones de esta transnacional.

Las cifras de exportaciones de zonas francas reflejan claramente la llegada de Intel a Costa Rica,

12 Ver Rodríguez Clare (1996) para ejemplos y evidencia múltiple.

13 El Acuerdo Multifibras (AMF) se incorporó parcialmente al Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) de la OMC y rige hasta el último día del año 2004. Este acuerdo regula el comercio de productos textiles y la confección de los países miembros de la OMC. El acuerdo básicamente establece una protección a la industria de la confección de países desarrollados mediante límites al ingreso de textiles a los Estados Unidos y Europa y salvaguardias para mantener la competitividad de estos países. A pesar de que estos límites se van ampliando con el tiempo, es a partir del año 2005 que se elimina las restricciones sobre el comercio de los productos no integrados en el ATV pero que estaban al amparo del Acuerdo Multifibras. Este es el caso de los textiles de origen chino. Para obtener un mayor detalle se refiere al lector a Arguedas, Irene, El Acuerdo sobre Textiles y Vestido: Antecedentes, resultados y principales lecciones, en Robles (2000).

14 En Costa Rica las entrevistas cubrieron tres empresas de zona franca (Intel, Trimpot y Baxter), varios proveedores de estas empresas, y representantes de dos universidades públicas: Universidad de Costa Rica y el Instituto Tecnológico de Costa Rica.

Cuadro 3.4
ZONAS FRANCAS EN COSTA RICA

	No. de empresas ¹	Empleo ¹ miles	Empleo en manu- factura ² miles	% del total	Valor agre- gado ³ millones de \$	% del PIB	Valor agregado por trabajador en dolares	Exporta- ciones de ZF ¹ millo- nes de \$	Exporta- ciones del país ³ millo- nes de \$	% del total
1990	56	7.0	183.0	3.8	18	0.3	2.579	94.0	1448.2	6.5
1991	88	11.2	188.7	5.9	28	0.4	2.487	145.0	1899.3	7.6
1992	119	13.6	197.2	6.9	50	0.6	3.678	215.0	2385.2	9.0
1993	131	18.5	196.8	9.4	59	0.6	3.163	293.6	2625.5	11.2
1994	149	22.6	203.5	11.1	69	0.7	3.073	344.6	2878.2	12.0
1995	177	25.4	192.8	13.2	102	0.9	4.026	434.3	3475.9	12.5
1996	188	25.5	188.9	13.5	170	1.4	6.681	644.0	3758.4	17.1
1997	195	25.7	191.5	13.4	235	1.8	9.143	891.2	4205.5	21.2
1998	205	29.7	203.5	14.6	495	3.5	16.663	1965.3	5525.6	35.6
1999	219	30.9	204.0	15.1	1.640	10.4	53.074	6581.1	6662.4	53.8
2000	221	34.0	190.3	17.9	1.179	7.4	34.680	2997.3	5849.7	51.2
2001	229	35.0	232.9	15.0	1.019	6.3	29.106	2377.5	5005.9	47.5

¹ Procomer
² INEC
³ BCCR

pues la proporción de estas exportaciones respecto a las totales se duplicó, al pasar de 17% en 1996 a 36% en 1998. Sin embargo, la contribución del valor agregado al PIB costarricense no tuvo el mismo comportamiento (pasó de 4.9% a 6.8% entre 1996 y 1998), lo que refleja la situación mencionada anteriormente en cuanto a la poca vinculación en Centroamérica de las empresas transnacionales con empresas locales. Aun así, la contribución de las zonas francas al PIB muestra una clara tendencia creciente, ya que de menos de un 2% en 1990 ha pasado a casi un 8% en 1998. Luego de la

llegada de Intel, la importancia de las zonas francas para Costa Rica creció de alrededor del 1.4% del PIB en 1996 a 6.3% en el 2001; o sea, la contribución de las zonas francas al país se multiplicó por un factor mayor a 4 en 5 años.

Por su parte, la productividad de la mano de obra (valor agregado por trabajador), que venía creciendo pausadamente hasta 1995, parece haberse favorecido con la llegada de Intel al país. Sin embargo, hay que ser precavidos con estas cifras pues el valor agregado incluye el excedente de operación de la multinacional, mucho del cual es remesado anualmente.

En general, a pesar que la comparación de este tipo de cifras hay que manejarla con cautela por los problemas de medición y la utilización de diferentes fuentes de información, Costa Rica es el país en donde los trabajadores exhiben la mayor productividad, medida por el valor agregado por trabajador, seguido lejanamente por Honduras. Sin embargo, con la excepción de Nicaragua, todos los países centroamericanos presentan una tendencia al alza en este indicador.

Otro factor distintivo de la economía costarricense es la diversidad de las empresas de zonas francas y la poca importancia relativa del ramo textil, cuya presencia es predominante en el resto de los países de la región.

El cuadro 3.5 muestra que la participación de los textiles en las exportaciones de zonas francas en Costa Rica se redujo a la mitad entre 1997 y el

Cuadro 3.5
COSTA RICA:
EXPORTACIONES DE ZONA FRANCA POR SECTOR
1997-2001

Sector	1997	1998	1999	2000	2001
Agrícola	1.2%	1.2%	0.7%	0.6%	0.8%
Agroindustria	0.8%	0.9%	0.7%	1.4%	3.3%
Metalmecánica	42.2%	67.7%	78.0%	69.6%	53.1%
Muebles	0.1%	0.1%	1.1%	0.0%	0.1%
Otros	19.4%	11.1%	8.3%	13.1%	22.5%
Pecuario y pesca	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.7%
Plástica	0.8%	0.8%	0.5%	1.3%	2.5%
Textiles y cuero	35.3%	18.2%	11.7%	13.9%	16.8%
Tradicional	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Total General	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: PROCOMER

Cuadro 3.6
COSTA RICA:
INDUSTRIA Y PROPIEDAD DE LAS
EMPRESAS DE ZONAS FRANCAS EN 1999

Sector	No. firmas	% Total	Empleo	% Total
Distribución de la Industria				
Textiles	33	23%	11.971	40%
Electrónicos	30	21%	7.107	24%
Cuero/Calzado	7	5%	1.578	5%
Maquinaria/Metal	9	6%	1.646	6%
Farmacéutico/Médico	4	3%	1.688	6%
Otra manufactura	40	28%	4.334	15%
Comercio/Servicios	22	15%	1.485	5%
Total	145	100%	29.809	100%
Propiedad de las empresas				
Estados Unidos	90	62%	24.417	82%
Costa Rica	22	15%	1.924	6%
Europa	11	8%	1.008	3%
Korea	2	1%	548	2%
Otras	20	14%	1.912	6%
Total	145	100%	29.809	100%

Fuente: Larrain (2001)

2001, al pasar de un 35% a sólo el 17%. Con la llegada de Intel, la metalmecánica se convirtió en el sector con mayor representatividad en las exportaciones de zonas francas, con un 53% en el 2001. Sin embargo, este sector contrató sólo el 27% de la mano de obra empleada en este régimen, mientras que el sector textil contrató el 23%, al ser ésta una actividad más intensiva. Estas cifras se muestran en el cuadro 3.6.

Otra peculiaridad de las zonas francas costarricenses es que los inversionistas provienen principalmente de los Estados Unidos, cuando lo característico en el resto de los países del área es que sean de origen local o asiático. El cuadro 3.6, prestado de Jenkins, Esquivel y Larraín (2000), evidencia que el capital estadounidense conforma el 62% de las empresas de zonas francas y contrata al 82% de los empleados.

3.2 ZONAS FRANCAS EN EL SALVADOR

Las zonas francas se iniciaron en El Salvador en 1974, con la construcción de la zona franca San Bartolo, que dio espacio a 14 empresas y contrató a 4,200 personas. No obstante, el crecimiento experimentado durante los años setenta se vio interrumpido por la guerra

civil, lo que ocasionó que las empresas buscaran otros lugares para instalarse, como Panamá, Costa Rica y República Dominicana.

Luego de la suscripción de los acuerdos de paz, las zonas francas en El Salvador han experimentado un crecimiento vertiginoso durante los años noventa y la importancia económica de éstas se ha duplicado prácticamente en los últimos cinco años, representando en el 2001 un 3.4% de la producción total.

La importancia de las zonas francas es aún más dramática en el caso de las exportaciones, ya que las ventas de las empresas ubicadas en este régimen representaron casi el 58% de las exportaciones totales en el 2001. Durante los últimos doce años, las exportaciones de zonas francas han crecido en promedio 29% al año. Estas cifras aparecen en el cuadro 3.7.

Una característica distintiva de las zonas francas salvadoreñas es la alta concentración en el ramo textil; en 1999 el 73% de las firmas acogidas a este régimen pertenecían a este sector. Además, estas empresas contrataron el 92% del total de los trabajadores de zonas francas,

lo que evidencia la especialización del país en maquila textilera.

Por su parte, la propiedad de las empresas de zonas francas está dominada por capitales nacionales (Cuadro 3.8), quienes poseían el 63% de las empresas y contrataban al 42% del personal. En segunda instancia, los asiáticos y estadounidenses eran dueños de un 13% de las empresas cada uno, contratando conjuntamente al 51% de los empleados de zonas francas en 1999.

Un estudio reciente de Quintana, Deras y Torres (2002), para el Banco Central de Reserva, muestra que las empresas de capital estadounidense son las que mayor valor agregado aportan a la economía (51%) dentro del total de empresas de zona franca, seguidas por las empresas propiedad de salvadoreños (25%).

Para este estudio se realizó una encuesta en 20 empresas ubicadas en este régimen y que generaban el 41% del empleo total del sector; se obtuvo los siguientes resultados:

- El mayor obstáculo para el desarrollo de las maquiladoras es la falta de institutos de capacitación para generar recurso humano de nivel medio adecuado a las empresas.

Cuadro 3.7
ZONAS FRANCAS EN EL SALVADOR

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
No. de empresas ¹	N.D.	N.D.	N.D.	185	222	260	287	311	339	N.D.	N.D.	N.D.
Empleo ¹ (miles)	N.D.	N.D.	N.D.	38.3	45.7	54.4	61.1	69.8	79.5	86	N.D.	N.D.
Empleo en manufactura (miles)	N.D.	308.8	302.8	331.2	382.7	380.7	370.6	332.9	415.6	N.D.	N.D.	N.D.
% del total	-	-	-	0.116	0.119	0.143	0.165	0.21	0.191	N.D.	N.D.	N.D.
Valo agregado ¹ (millones de \$)	22	24.9	42.2	64.7	82.4	111.3	188.7	247.4	284	330.3	N.D.	461.5
Valor agregado por trabajador (en dólares)	0.005	0.005	0.007	0.009	0.01	0.012	0.018	0.022	0.024	0.026	N.D.	0.034
Exportaciones de ZF ² (millones de \$)	-	-	-	1.689	1.803	2.047	3.088	3.544	3.572	3.839	-	-
Exportaciones de ZF ² 3 (millones de \$)	81	132	198.2	290.1	430.4	646.6	764.9	1189	1333	1609	1652	
Exportaciones del país (millones de \$)	662.5	720.1	795.6	1032.1	1249.3	1652	1788.4	2426	2441	2510	2951	2865
% del total	0.122	0.183	0.249	0.281	0.345	0.391	0.428	0.436	0.487	0.531	0.545	0.577

¹ Ministerio de Economía

² Datos del Banco Central de Reserva

³ Para 1995-1999: Banco Central de Reserva

- El 94% de los empleados son obreros y el 80% mujeres, principalmente operarias. Los hombres tienen mayor participación relativa en el restante 6% que son puestos de tipo gerencial.
- Ante el escaso capital humano de los empleados, el nivel educativo no es un elemento determinante en la contratación, sino el nivel de destrezas de la mano de obra.
- Casi la mitad de las empresas paga justo el salario mínimo, especialmente las empresas de capital nacional y asiático. Sin embargo, los salarios son mayores en comparación con estudios anteriores. Las empresas que ofrecen mejores beneficios a los empleados son las estadounidenses.
- Las empresas se quejan de la falta de responsabilidad del personal, de la falta de iniciativa, la deficiente calificación del trabajador y del poco dominio del idioma inglés, características posiblemente relacionadas con la baja escolaridad y los incentivos salariales que reciben los empleados.
- El 65% de las empresas ofrecen capacitación a sus empleados, aunque dentro de la empresa. La capacitación está orientada principalmente a man-

dos medios y altos. Las empresas estadounidenses son las que dan mayor capacitación.

Cuadro 3.8
EL SALVADOR: INDUSTRIA Y PROPIEDAD DE LAS EMPRESAS DE ZONAS FRANCAS EN 1999

Sector	No. firmas	% Total	Empleo	% Total
Distribución de la Industria				
Textiles	260	73%	78.754	92%
Electronicos	2	1%	206	0%
Cuero/Calzado	6	2%	1.214	1%
Comercial	23	6%	1.738	2%
Otros	64	18%	4.110	5%
Total	355	100%	86.022	100%
Propiedad de las empresas				
Estados Unidos	46	13%	23.363	27%
El Salvador	223	63%	35.830	42%
Korea	25	7%	13.350	16%
Taiwan	20	6%	7.016	8%
Guatemala	4	1%	199	0%
Otros	37	10%	6.264	7%
Total	355	100%	86.022	100%

Fuente: Larraín (2001)

- Las empresas son poco sofisticadas, careciendo de diseños y tecnologías propias, pues estos procesos se dan en el extranjero. Además, el personal local tiene muy poca ingerencia en la toma de decisiones, como en el caso de la elección de materias primas, productos que fabrica, estrategia de ventas y modelo organizativo. Otro aspecto es que las fallas en la maquinaria normalmente son reparadas por técnicos extranjeros.
- Existe poca diversificación en los productos que fabrican, pues generalmente se maquila prendas específicas y el énfasis está en la producción de grandes cantidades. El resultado son procesos productivos rígidos y poca flexibilidad de la mano de obra y de los procesos de planta para la adaptación a cambios.
- La capacidad de investigación y desarrollo de la empresa nacional es prácticamente nula y ésta se limita a aplicar las tecnologías de la casa matriz.

A pesar de estas conclusiones, entrevistas realizadas en el país con diversos analistas¹⁵ parecen indicar que la situación ha venido mejorando durante los últimos años. De hecho, Jorge Arriaza dice que la evolución de la maquila hacia el paquete completo *“empezó hace unos seis años, cuando compañías estadounidenses exigieron que el suplidor tuviera financiamiento para la tela, los accesorios y la mano de obra. Esto ha generado un impacto, pues ahora existen empresas de distribución de materiales, lo que refleja un avance hacia un cluster. Existe una expectativa positiva de que el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos favorezca esta tendencia hacia el paquete completo, al eliminar regulaciones actuales que lo impiden. Algunos ejemplos son St. Jacks, que es una empresa salvadoreña verticalmente integrada que incluye el diseño de piezas, Politex, Grupo Fresco y unas diez empresas más que hacen paquete completo en forma regular.”*

Un punto importante que destacó Arriaza es que la evolución hacia el paquete completo es importante no sólo para generar un *cluster* y poder aumentar salarios y la contribución de la IED al desarrollo de la región, sino también porque será la única forma de sobrevivir a la competencia de China con el avance del Acuerdo Multifibras a partir del 2005.

Arriaza explicó que los chinos están inventando un barco en que van a ir cosiendo para que cuando llegue el embarque esté el producto terminado. Esto contribuiría a minar la ventaja competitiva que

Centroamérica tiene ahora por su posición geográfica, pues la región logra suplir un pedido en cuatro o seis semanas, mientras que desde China el tiempo sería de once semanas.

La estrategia de los países de la región, indicó Arriaza, debe ser moverse hacia productos de moda o *“fashion”*, que tienen un ciclo más rápido, con respuesta muy rápida al cliente y con paquete completo, lo cual demora entre tres y cuatro semanas. Esto tiene además mayor valor agregado nacional, por lo que el costo de la mano de obra pierde relevancia y mejora la posibilidad de diferenciarse y competir con China.

3.3 ZONAS FRANCAS EN GUATEMALA

Guatemala es el país que más problemas presenta para conseguir estadísticas sobre zonas francas. La información recolectada proviene de diversas fuentes y no está sistematizada. Posiblemente esta situación se explique por la poca formalidad de las empresas que operan en los regímenes de zonas francas.

Bajo la Ley de Zonas Francas, aprobada en 1989, operan solamente una decena de empresas. Debido al poco desarrollo de los parques industriales bajo esta ley, el Gobierno aprobó la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, la cual cobija a la gran cantidad de empresas que reciben beneficios por exportar. Esta ley otorga beneficios similares a los de la Ley de Zonas Francas, con tres excepciones importantes. Primero, las empresas deben seguir procesos ordinarios para exportar e importar; segundo, la ley no limita las ventas domésticas a las empresas; y tercero, las empresas no tienen que ubicarse en una zona geográfica específica como sí lo requiere la Ley de Zonas Francas.

Un estudio del Ministerio de Economía de Guatemala (1997) sobre la situación de las empresas que operan bajo la Ley de Fomento demuestra que solamente el 39% de estas empresas reportaban estadísticas al Instituto Guatemalteco de la Seguridad Social, por lo que la gran mayoría opera al margen de la Ley.

Los pocos datos disponibles aparecen en el cuadro 3.9. Aquí se muestra que las zonas francas, entendidas como las empresas que se amparan a los dos regímenes descritos anteriormente, han tenido un desarrollo muy incipiente en Guatemala, de hecho el más débil de toda Centroamérica, pues el valor agregado contribuye tan sólo al 1.5% de la producción total de la economía.

En total, las zonas francas contrataron en el 2001 a unas 86,500 personas, cerca del 45% del empleo total en el sector manufacturero guatemalteco. Esto demuestra que la importancia de las zonas francas

15 Se entrevistó a Jorge Arriaza de ASI, Xiomara de García del Banco Central de Reserva, William Marroquín de la UCA y Guillermo Valiente de PROESA.

Cuadro 3.9
ZONAS FRANCAS EN GUATEMALA

	No. de empresas ¹	Empleo ¹ miles	Empleo en manufactura miles	% del total	Valor Agregado ⁵ Millones de \$	% del PIB	Valor agregado por trabajador en dólares	Exportaciones del país ⁴ millones de \$	Valor Agregado ZF% de Export.
1990	N.D.	N.D.	103.3	-	39.0	0.5%	-	1250.5	3.1%
1991	N.D.	N.D.	118.8	-	68.0	0.7%	-	1298.0	5.2%
1992	N.D.	N.D.	130.7	-	96.0	0.9%	-	1379.6	7.0%
1993	N.D.	80.0	136.7	58.5%	106.0	0.9%	1.325	1469.2	7.2%
1994	N.D.	70.0	152.9	45.8%	119.0	0.9%	1.700	1669.2	7.1%
1995	N.D.	54.0	142.4	37.9%	175.0	1.2%	3.241	2165.8	8.1%
1996	220	61.8	129.9	47.6%	184.0	1.2%	2.977	2240.3	8.2%
1997	N.D.	668	138.6	48.2%	212.0	1.2%	3.174	2602.6	8.1%
1998	N.D.	70.5	150.3	46.9%	285.0	1.5%	4.043	2847.7	10.0%
1999	N.D.	77.5	166.0	46.7%	N.D.	-	-	2493.6	N.D.
2000	267	93.3	184.0	50.7%	N.D.	-	-	2708.5	N.D.
2001	N.D.	86.5	193.1	44.8%	N.D.	-	-	2412.6	N.D.

¹ Vestex: Asociación Gremial de Exportadores
² Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
³ Banco Central de Guatemala
⁴ Fondo Monetario Internacional
⁵ Gitli, Arce y Villalobos (2000)

ha venido decayendo a través de los años, aunque se ha recuperado, ya que en 1993 estas zonas contrataron cerca del 60% de los empleados en el sector manufacturero.

Como la Ley de Fomento no limita la venta al mercado local, no existen estadísticas que muestren el monto exportado por las empresas de zonas francas, sino solamente su valor agregado. Sin embargo, la evolución del valor agregado como porcentaje de las exportaciones muestra una tendencia al alza, representando en 1998 un 10% de las exportaciones totales.

El valor agregado por trabajador también muestra una tendencia al alza. Pero de las entrevistas realizadas en el país¹⁶ se llega a la conclusión general de que la mayor parte de la IED se dirige a la maquila textilera, la cual tiene muy poca vinculación con la economía nacional, prácticamente sólo a nivel de los salarios.

Datos de Gitli (1997) muestran que el 56% de las empresas de zona franca instaladas en Guatemala en 1996 pertenecían al sector textil y contrataban al 63% del personal empleado bajo estos regímenes. Además, el 93% de las exportaciones totales de zonas francas son textiles.

Otra peculiaridad de las zonas francas guatemaltecas es que el 44% de las empresas en 1996 eran de capital coreano y el 43% de capital local. Cabe destacar que en las distintas entrevistas realizadas para este estudio, un comentario recurrente fue que las empresas coreanas eran las que presentaban más problemas en términos de cumplir con las regulaciones laborales.

Se debe hacer una mención final en el análisis de la industria de la zona franca en Guatemala en relación con el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA). En 1995, ante la crisis fiscal, el Gobierno de este país decidió establecer el IEMA como un impuesto temporal (hasta 1999) sobre los activos o ingresos brutos de la empresa,¹⁷ el cual sería deducible del impuesto sobre las utilidades, pero sin generar créditos hacia el futuro. En 1998, el Gobierno que se instaló en enero 1996 decidió convertir el IEMA en permanente, aunque finalmente la legislación mantuvo el impuesto hasta finales del 2003.

16 Se realizaron entrevistas con Hugo Maúl del CIEN, Guillermo Monroy de PRONACOM, Erick Constanza de la SENACYT y Oscar Villagrán de la Cámara de Industria.

17 La empresa escoge cuál de los dos esquemas le es más conveniente: pagar un impuesto equivalente al 2.5% de los ingresos brutos reportados en el periodo fiscal anterior o un impuesto igual a un cuarto del 3.5% de la cifra que resulta de la diferencia entre los activos totales menos los créditos fiscales, la reserva para cuentas dudosas y la depreciación y amortización acumulada.

El IEMA se paga por adelantado y se acredita al impuesto sobre las utilidades que pagan las empresas, siempre y cuando la empresa no reporte pérdidas, en cuyo caso no se acarrea el crédito para el siguiente periodo.

Las empresas de zonas francas están exentas del pago del impuesto sobre las utilidades, pero a partir de agosto del 2001 se inició el cobro del IEMA a las mismas. Por este motivo, a lo interno del país se ha iniciado una lucha para eliminar este impuesto bajo el argumento de que representa una pérdida de competitividad en relación con sus vecinos que exoneran totalmente las utilidades de la maquila. Por su parte, el gobierno aduce que es imposible acceder a la eliminación del IEMA porque ello implica que otros sectores pedirían ser tratados similarmente.

Se menciona este caso pues aunque ésta no era la intención de la legislación y a pesar de que el impuesto parece estar mal diseñado desde la óptica de eficiencia tributaria, éste sería el primer caso en el que se cobraría un impuesto significativo a empresas que se han acogido a regímenes de zonas francas. Habría que esperar algún tiempo para medir cuál es el efecto de este impuesto sobre la actividad maquiladora.

3.4 ZONAS FRANCAS EN HONDURAS

Honduras posee uno de los sistemas de zonas francas más ordenados de la región y es el país líder en desarrollo de la maquila. De hecho, la organización del sector es liderada por una asociación de alto nivel que representa efectivamente al sector privado maquilero: la Asociación Hondureña de Maquiladores. Estos elementos le han permitido desarrollar la maquila a niveles tales que representa la columna vertebral de la economía hondureña.

Por su parte, San Pedro Sula es considerada como la ciudad centroamericana con mayor potencial industrial y agroindustrial, lo que muestra la capacidad del país para desarrollar un sistema de *clusters*.

La industria de la maquila en Honduras nació en 1976, con la aprobación de la Ley Constitutiva de la Zona Libre de Puerto Cortés, cuyos beneficios se extendieron a otros municipios en los siguientes tres años.

En 1981 se estableció el Régimen de Importación Temporal y la Ley de Zonas Industriales de Procesamiento para la Exportación se emitió en 1987 para generalizar los beneficios de las zonas francas en cualquier parte de Honduras.

Las cifras básicas de la actividad en zonas francas aparecen en el cuadro 3.10. La maquila hondureña ha tenido un crecimiento virtuoso en la última década, pues el valor agregado de la actividad ha crecido a un

Cuadro 3.10
ZONAS FRANCAS EN HONDURAS

	No. de empresas ¹	Empleo ¹ miles	Empleo en manu- factura miles	% del total	Valor Agregado ³ Millones de \$	% del PIB	Agregado por trabajador en dólares	Exportaciones del país ¹ millones de \$	Valor Agregado ZF% de Export.
1990	24	9.0	137.6	6.5%	14.2	0.5%	1.578	845.2	1.7%
1991	53	20.1	222.4	9.0%	33.9	1.1%	1.687	826.3	4.1%
1992	72	27.2	250.5	10.9%	61.8	1.8%	2.272	863.3	7.2%
1993	88	33.3	N.D.	-	90.4	2.6%	2.715	952.2	9.5%
1994	114	42.5	N.D.	-	124.8	3.6%	2.936	1090.3	11.5%
1995	135	55.0	325.7	16.9%	162.7	4.1%	2.958	1382.9	11.8%
1996	151	66.0	352.4	18.7%	203.7	5.0%	3.089	1519.7	13.4%
1997	203	83.5	361.7	23.1%	312.7	6.6%	3.747	1758.4	17.8%
1998	238	98.9	368.3	26.9%	454.9	8.6%	4.599	1987.7	22.9%
1999	215	103.3	376.9	27.4%	538.5	9.9%	5.214	1702.9	31.6%
2000	212	106.5	N.D.	-	575.4	9.7%	5.401	1945.2	29.6%
2001	N.D.	109.2	N.D.	-	551.5	N.D.	5.051	1880.6	29.3%

¹ Banco Central de Honduras

² OIT

³ Banco Central de Honduras

Cuadro 3.11
HONDURAS: SALARIOS REALES PAGADOS EN LAS EMPRESAS DE ZONA FRANCA

	Salarios anuales pagados en millones de L.	Número de empleados en ZF	Salario anual promedio	Indice de precios al consumidor	Salario real	Indice de salario real en ZF
1990	31	9.030	3.444	100	3.444	100
1991	117	20.121	5.790	134	4.321	125
1992	206	27.217	7.554	146	5.185	151
1993	316	33.331	9.493	161	5.881	171
1994	43	42.541	10.167	196	5.177	150
1995	758	54.995	13.787	254	5.421	157
1996	1.283	65.950	19.447	315	6.175	179
1997	2.059	83.464	24.663	379	6.516	189

Fuente: Larraín (2001)

ritmo del 40% anual. Esto quiere decir que en el lapso de 11 años, entre 1990 y el 2001, el valor agregado de la maquila se ha multiplicado por un factor de 39. Este crecimiento le ha permitido a Honduras ser el segundo mayor exportador mundial de prendas de vestir a los Estados Unidos.

El empleo ha crecido a una tasa del 25% al año en los últimos once años, es decir, se ha multiplicado por un factor de 12 en este lapso. En 1999 la maquila hondureña contrataba al 28% de los empleados del

sector manufacturero, con lo cual se ha cuadruplicado esta proporción desde 1990.

El mayor crecimiento del valor agregado en relación con el empleo le ha permitido al país desarrollar un crecimiento en la productividad de la mano de obra, medido por el valor agregado por trabajador. Estos datos coinciden con la información presentada en el cuadro 3.11, el cual muestra que los salarios reales han ido aumentando año tras año en la maquila hondureña.

Los datos para 1999 de Jenkins, Esquivel y Larraín (2000), que aparecen en el cuadro 3.12, muestran que el 88% de las empresas de zonas francas se dedican a la producción de textiles. Sin embargo, estas empresas contrataron al 97% de los trabajadores empleados en zona franca, lo que demuestra la poca diversificación de la industria. Por su parte, el 54% de los trabajadores eran contratados por empresas estadounidenses, el 21% por empresas de capital asiático y el 16% por empresas hondureñas.

A pesar de estos datos tan significativos, el crecimiento de la industria de la maquila podría duplicarse en los próximos años gracias a los beneficios que otorga la renovación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). De hecho, la Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible en el Siglo XXI en Honduras, del CLACDS (1999), menciona a la ICC como uno de los elementos positivos a favor de la competitividad de la maquila hondureña, al otorgar paridad con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) para el ingreso a los Estados Unidos.

Este mismo documento menciona como debilidades de la maquila hondureña la escasez de mano de obra especializada y la baja calidad y alto costo de los servicios públicos de infraestructura (teléfonos,

Cuadro 3.12
HONDURAS: INDUSTRIA Y PROPIEDAD DE LAS EMPRESAS DE ZONA FRANCA EN 1999

Sector	No. firmas	% total	Empleo	% Total
Distribución de la Industria				
Textiles	166	88%	95.540	97%
Electronicos	6	3%	1.614	2%
Otra Manufactura	7	4%	827	1%
Comercio/servicio	9	5%	139	0%
Total	188	100%	98.120	100%
Propiedad de las empresas				
Estados Unidos	96	51%	52.716	54%
Honduras	32	17%	15.761	16%
Korea	22	12%	12.988	13%
Taiwan	6	3%	3.244	3%
Hong Kong	6	3%	3.343	3%
Resto de Asia	8	4%	2.338	2%
Otras	17	9%	7.344	8%
Total	187	100%	97.734	100%

Fuente: Larraín (2001)

energía, puertos y aeropuertos), citando a México como un competidor con costos más baratos. Esto es un llamado a desarrollar sistemas de educación técnica y procesos de modernización de la infraestructura.

De las entrevistas realizadas en Honduras¹⁸ se desprende que la industria de la maquila ha presentado evoluciones importantes en los últimos años hacia lo que se denomina el paquete completo. Sin embargo, esta evolución ha estado muy condicionada por los beneficios de la ICC.

De acuerdo a una entrevista sostenida con Germán Pineda, del Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología, *“al inicio todo tenía que ser cortado en Estados Unidos. Para que el producto fuese clasificado como de origen, los componentes tenían que ser todos de Estados Unidos. La ley evolucionó para permitir el corte en Honduras, con un cierto porcentaje, y así se podía suplir localmente. Ahora también se permite la elaboración de la tela en el país. Esta es la evolución de Fruit of the Loom en San Pedro Sula, ahora reciben hilo de Estados Unidos, en Honduras se teje la tela, se tiñe, se da el acabado, el corte, la impresión y finalmente la confección. Esto hace que esta ya no sea una industria golondrina. Las textileras son más difíciles de montar y desmontar. El resultado es un mayor valor agregado nacional. En San Pedro Sula ya hay alrededor de 15 textileras. Estas requieren trabajadores más especializados –ingenieros químicos para el teñido, hay que trabajar con tratamiento del agua residual, mantenimiento de la maquinaria con altos contenidos electrónicos y controles automáticos por computadora– se necesitan especialistas en electrónica.”*

Ante la pregunta respecto a cómo han surgido los recursos humanos para acompañar esta transición, Pineda dijo que *“en Fruit of the Loom contrataron ingenieros industriales, químicos y mecánicos, y los enviaron a plantas de la empresa en Estados Unidos. Esos ingenieros eran jefes de departamento en la industria de la confección y tenían experiencia previa como líderes. Entendían el proceso de captar una tecnología y traerla”*.

Un mensaje importante aquí es que la evolución previa de la industria de la confección facilitó la evolución de la industria textil, lo que muestra una capacidad de adaptación tecnológica muy saludable en la región. Esto es consistente con lo que luego añadió Pineda: *“también ayudan los proveedores de maquinaria, pues dentro del contrato está la capacitación al personal local en el uso y mantenimiento de sus máquinas. Es muy probable que lo siguiente sea el*

desarrollo de la industria metal mecánica, para suplir partes.” En cuanto a las fábricas de textiles, éstas *“fueron diseñadas por una empresa consultora en Estados Unidos, pero luego contratistas locales hicieron la construcción. Los dueños locales, en alianza comercial con Fruit of the Loom, escogieron la maquinaria. La información se consigue de trade-shows”*. De nuevo, esto muestra un aumento de la capacidad tecnológica en el país.

No obstante, no ha habido un desarrollo mucho más amplio de las textileras pues los empresarios locales no han logrado conseguir financiamiento, ya que el sistema financiero exige fuertes garantías que algunas empresas no pueden aportar en un inicio.

La presencia de empresas más sofisticadas ha promovido cambios importantes en la productividad de la mano de obra. Por ejemplo, empresas estadounidenses han impuesto condiciones laborales más beneficiosas con incentivos de pagos basados en eficiencia y con ambientes de trabajo más agradables. Esto ha desencadenado un efecto imitación por parte de empresas locales, pues los trabajadores empezaron a migrar hacia las empresas estadounidenses. Otras empresas, como algunas coreanas, decidieron abandonar el país e instalarse en Nicaragua.

3.5 ZONAS FRANCAS EN NICARAGUA

El sector de zonas francas en Nicaragua es el que mayor dinamismo ha presentado en los últimos años, creciendo a una tasa anual promedio cercana al 70% desde 1992, cuando se inició la actividad productiva. Solamente en los últimos cuatro años, el valor agregado en zona franca se duplicó y el número de personas empleadas se triplicó, como se puede observar en el cuadro 3.13.

Como se aprecia en el cuadro 3.2, el crecimiento de la producción en zonas francas es responsable del 15% del crecimiento económico experimentado por este país en los últimos diez años y de más del 100% de las exportaciones. El capital de las empresas era principalmente estadounidense, aunque las empresas taiwanesas contrataron al 53% de los empleados de zona franca (cuadro 3.14). La evolución de la productividad de la mano de obra muestra cierto estancamiento en los últimos años, luego de un crecimiento importante a inicios de la década de los noventa.

Cifras más recientes correspondientes al año 2001 indican que la concentración de los textiles ha aumentado aún más en el país y actualmente dominan las empresas de capital asiático, ya que más de la mitad de las empresas son taiwanesas, coreanas o de

18 Se entrevistó a Felipe Peraza de la APAH, German Pineda del COHCIT, Oscar Ortiz de la CONAMIPYME, Norman García y Vilma Sierra del FIDE.

Cuadro 3.13
ZONAS FRANCAS EN NICARAGUA

	No. de empresas ²	Empleo ² miles	Empleo en Manu- factura ¹ miles	% del total	Valor agregado ² millones de \$	% del PIB	Valor Agregado por trabajador en %	Exportaciones de ZF ¹ millones de \$	Exportaciones del país ¹ millones de \$	% del total
1992	5	1,3	103,6	1,3%	1,0	0,1%	762	2,9	330,5	0,9%
1993	9	2,0	105,7	1,9%	3,0	0,2%	1.534	14,2	272,4	5,2%
1994	13	5,3	109,1	4,9%	10,0	0,6%	1.872	35,3	223,1	15,8%
1995	18	7,1	110,2	6,4%	23,0	1,3%	3.243	60,8	269,7	22,6%
1996	18	10,5	113,6	9,2%	44,0	2,5%	4.209	116,9	334,7	34,9%
1997	20	12,9	117,2	11,0%	57,0	3,1%	4.426	154,9	466,0	33,2%
1998	21	17,6	122,0	14,4%	64,0	3,3%	3.632	193,9	466,4	41,6%
1999	35	21,5	125,3	17,1%	71,0	3,6%	3.307	223,3	576,7	38,7%
2000	39	36,8	127,8	28,8%	90,0	4,4%	2.447	272,6	573,2	47,6%
2001	45	37,0	132,2	28,0%	114,0	5,2%	3.079	296,2	545,2	54,3%

¹ Banca Central de Nicaragua

² Comisión Nacional de zonas Francas

Hong Kong. La instalación de empresas coreanas en Nicaragua se ha visto favorecida por la salida de capital coreano de otros países de la región, especialmente El Salvador y Honduras. Actualmente, incluso existe una empresa mexicana operando en régimen de zona franca que se dedica a la producción de muebles metálicos.

Entre los factores internos que la Comisión Nacional de Zonas Francas (2001) menciona que son positivos para el desarrollo del sector se encuentra la existencia de un marco legal que da seguridad jurídica a la inversión, la existencia de incentivos fiscales, una oferta abundante de mano de obra y un gobierno facilitador. Por su parte, existen también factores externos como la cercanía geográfica a los Estados Unidos y la no existencia de una cuota textil para Nicaragua en los Estados Unidos. Dentro de los elementos negativos está la poca disponibilidad de parques industriales, aunque se está en proceso de construcción de varios de ellos.

De las entrevistas realizadas en el país¹⁹ se desprende que existe un interés por diversificar la IED, lo cual ya ha rendido algunos frutos pues recientemente se ha instalado una compañía que fabrica arneses para automóviles y otra de telecomunicaciones satelitales.

La nueva visión sobre la promoción de inversiones pretende realizar una focalización de los esfuerzos para identificar empresas en el extranjero específicas, en lugar de realizar esfuerzos dispersos como en la actualidad. En este proceso se piensa involucrar a la cancillería y a las embajadas.

También se contempla la creación de una agencia de promoción de IED, ya que actualmente los esfuerzos se concentran en la atracción de empresas maquiladoras

Cuadro 3.14 NICARAGUA: INDUSTRIA Y PROPIEDAD DE LAS EMPRESAS DE ZONA FRANCA EN 1999				
Sector	No. firmas	% total	Empleo	% total
Distribución de la Industria				
Textiles	21	70%	18.497	97%
Tabaco	5	17%	232	1%
Calzado/cuero	2	7%	365	2%
Otros	2	7%	N.D.	N.D.
Total	30	100%	19.094	100%
Propiedad de las Empresas				
Estados Unidos	10	33%	4.537	24%
Nicaragua	5	17%	1.551	8%
Taiwan	6	20%	10.152	53%
Otras	9	30%	2.854	15%
Total	30	100%	19.094	100%
Fuente: Larraín (2001)				

19 Se entrevistó a Eduardo Bolaños del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, Gilda Gutiérrez de la Corporación Nacional de Zonas Francas y Ernesto Medina, Rector de la UNAN – León.

de textiles. Finalmente se está en proceso de implementar una ventanilla única de inversiones.

Para salir adelante con estos proyectos, el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio cuenta con préstamos del BID y del Banco Mundial que ya han sido aprobados por el Congreso, con el fin de promover el ambiente de inversión e incentivar la innovación tecnológica en el país.

En cuanto a la calidad del recurso humano, ésta es una deficiencia común en la mayoría de los países del área. Las empresas muchas veces no encuentran mano de obra calificada, por lo cual se está iniciando un programa con el Instituto Nacional Tecnológico (el cual se financia con un 2% de la planilla nacional)

para dar capacitación a los empleados de la industria textil.

Por su parte, a nivel universitario se empezó a ejecutar un préstamo de cinco millones de dólares de un proyecto que pretende crear una mayor vinculación de las empresas extranjeras con el sector productivo nacional, establecer un sistema nacional de evaluación y capacitación de las empresas y mejorar la gestión de las universidades para que se proyecten hacia la satisfacción de las necesidades de las empresas. Todos estos esfuerzos van dirigidos a sacar a la maquila del nivel absolutamente básico en que opera en la actualidad y atraer empresas más sofisticadas para invertir en Nicaragua.

4.

ALTERNATIVAS PARA CUMPLIR CON EL NUEVO MARCO NORMATIVO DE LA OMC

4.1 SUBSIDIOS A LA EXPORTACIÓN Y EXIGENCIAS DE LA OMC

Las restricciones a la capacidad de los países miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para otorgar subsidios a la exportación se establecieron en el Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias, que forma parte del Anexo 1A del Acuerdo de Marrakech de 1994, cuando se creó la OMC.

También, el artículo XVI del GATT prohíbe el uso de subsidios a la exportación de productos distintos a los agrícolas, cuyo comercio esté regido por otros parámetros definidos en el Acuerdo sobre la agricultura de la OMC.²⁰

El texto completo del artículo XVI del GATT establece el desmantelamiento de los subsidios a la exportación de bienes no agrícolas para el 1° de enero de 1958, o en su defecto, a partir de la fecha más próxima posible en la que se pueda llegar a un acuerdo.

Esta fecha se fijó muy posteriormente dentro del Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias (ASMC) de 1994. Entonces se determinó que los países en desarrollo debían desmantelar sus esquemas de subsidios a las exportaciones antes del 1° de enero del 2003, de conformidad con el párrafo 2b del artículo 27 del ASMC. Según ese mismo artículo, los países pueden pedir una prórroga por lo menos con un año de anticipación a esta fecha. Algunos países en desarrollo, miembros de la OMC, han hecho efectiva su solicitud al Comité de subsidios y medidas compensatorias para que autorice la ampliación del plazo; tal parece que la fecha para el cumplimiento de estas disposiciones se extenderá hasta el 1° de enero del 2007.

4.2 ¿QUÉ ES UNA SUBVENCIÓN?

El Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias prohíbe las subvenciones que tienen como objetivo aumentar el volumen de exportaciones de un país. El acuerdo define como subvención:

- a) Una contribución financiera de un gobierno u organismo público que implique:
 - i. una transferencia o posible transferencia directa de fondos (como donaciones, préstamos o aportes de capital) o pasivos (como garantías de préstamos) a exportadores.
 - ii. la condonación o no recaudación de ingresos públicos a exportadores que en otro caso se hubieran percibido (por ejemplo otorgar bonificaciones fiscales).
 - iii. proporcionar bienes o servicios a exportadores—que no sean de infraestructura—o comprar sus bienes a precios inferiores a los de mercado.
- b) Cualquier mecanismo de sostenimiento de los ingresos o de los precios de un producto de exportación.

Cabe indicar que la exoneración o devolución de impuestos indirectos (como el de ventas o valor agregado) e impuestos a las importaciones (como los aranceles), no son considerados subsidios por la OMC, de conformidad con la nota 1 del Artículo 1 del ASMC, siempre y cuando la devolución de impuestos indirectos no sea mayor a lo que efectivamente se pagó por ese concepto. Sin embargo, estas prerrogativas no se pueden extender al caso de impuestos directos, como el impuesto sobre la renta o impuestos sobre la repatriación de ganancias, cuya exoneración sí se consideraría una subvención.

Adicionalmente, no se considerarán subvenciones la exoneración de impuestos indirectos sobre aquellos insumos que sean incorporados físicamente al producto a exportar, incluyendo el uso de electricidad y combustibles que sean utilizados en el proceso

²⁰ Para un mayor detalle del Acuerdo sobre la agricultura de la OMC véase Tania López, “El Acuerdo agrícola, las medidas sanitarias y fitosanitarias de la Ronda Uruguay” en Edgar Robles, *Centroamérica y la integración centroamericana hacia el Siglo XXI*, ICE-SIECA 2000.

productivo de las exportaciones. No obstante, la exoneración de impuestos indirectos a la maquinaria, edificios y automóviles sí serán catalogados como subvenciones, al no ser incorporados físicamente dentro del bien producido.

4.3 TIPOS DE SUBVENCIONES

El ASMC divide las subvenciones en tres tipos: las prohibidas (subvenciones rojas), las recurribles (subvenciones ámbar) y las no recurribles (subvenciones verdes). A continuación se hace una breve descripción de cada una.

4.3.1 Subvenciones prohibidas

Las subvenciones prohibidas, con excepción de las abarcadas en el Acuerdo sobre agricultura, son aquellas que:

- a) Están supeditadas a resultados de exportación.
- b) Están supeditadas al uso preferente de productos nacionales con respecto a los importados, o sea las subvenciones para sustituir importaciones.

Cuando un país otorgue una subvención prohibida, el país afectado le solicitará que la remueva en un lapso de 30 días o que se llegue a una solución mutuamente satisfactoria. De lo contrario, el país afectado someterá el caso al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC para que forme un grupo especial y determine si efectivamente se trata de una subvención prohibida, todo esto en un lapso de 90 días.

Si comprueba que se trata de una subvención prohibida, el grupo especial le indicará al país que la impuso el plazo para su remoción. El país que otorga la subvención podrá apelar y el OSD tendrá como máximo 30 días, extensibles a 60, para revisar la apelación. Todo lo anterior quiere decir que un país al que le objetan una subvención prohibida tendrá aproximadamente unos seis meses como máximo para que la OMC le obligue a eliminarla.

Si después de este proceso se confirma el dictamen que expresa que la subvención es prohibida y el país que la otorgó hace caso omiso de la recomendación del OSD, éste autorizará al país afectado la adopción de medidas compensatorias para contrarrestar la subvención prohibida. Generalmente, estas medidas consisten en la imposición de restricciones discriminatorias a las importaciones en un monto equivalente al subsidio prohibido. Las medidas compensatorias están sujetas al arbitraje, si así lo desea el país afectado por ellas.

4.3.2 Subvenciones recurribles

Nuevamente, con excepción de lo establecido en el Acuerdo sobre la Agricultura, son subvenciones recurribles aquellas que se otorgan específicamente a ciertas empresas o industrias y que:

- a) Dañan a la respectiva rama de producción nacional de otro país miembro.
- b) Anulan o dañan beneficios consolidados en el GATT de 1994, como concesiones tarifarias.
- c) Causan un perjuicio grave a los intereses de otro país miembro, en los siguientes casos:
 - i. Cuando la subvención total sobre un producto sea superior al 5%.
 - ii. Cuando la subvención cubra las pérdidas sufridas por una rama de producción.
 - iii. Cuando la subvención cubra las pérdidas sufridas por una empresa de forma no excepcional.
 - iv. Cuando se condone deuda de gobierno o el reembolso de la misma.

Para comprobar la existencia de un perjuicio grave, la subvención tiene que haber provocado:

- a) Un desplazamiento u obstaculización de las importaciones de un producto similar de otro país miembro en el mercado interno del país que otorga la subvención.
- b) Un desplazamiento u obstaculización de las exportaciones de un producto similar de otro país miembro en el mercado de un tercer país.
- c) Una subvaluación considerable en el precio del producto subvencionado en comparación con un producto similar de otro país en el mismo mercado.
- d) Un aumento de la participación en el mercado mundial del producto que es subsidiado.

Cualquier país miembro de la OMC puede mantener subvenciones recurribles, aunque sujetas a que algún país afectado someta el caso a la OMC. El procedimiento para recurrir un subsidio de este tipo es similar al establecido en el caso de los subsidios prohibidos, con la excepción de que los plazos son más amplios. Luego de que el país afectado lo solicite, si los países no llegan a una solución mutuamente satisfactoria en el plazo de 60 días, se someterá el caso al OSD, el cual formará un grupo especial en un lapso de 15 días. Este grupo tendrá un lapso de 120 días para emitir su informe y el OSD contará con otros 30 días para adoptarlo. Si existe una apelación, el Órgano de Apelación tendrá un periodo de 60 días para emitir un veredicto, prorrogables a 90 días.

Si después de estos plazos se comprueba que el subsidio es recurrible, el país que lo otorgó tendrá 6 meses para eliminarlo o sujetarse a las medidas compensatorias que determine el país afectado. Estas

medidas están sujetas a arbitraje, pero antes de adoptarse habrán transcurrido unos 16 meses y medio (sumando los plazos máximos), desde que el país afectado solicitó la definición de una subvención como recurrible.

La OMC es sumamente cuidadosa para permitirle a un país adoptar medidas compensatorias. Para ello se debe seguir el debido proceso, mediante la realización de una investigación, en donde se establezca claramente la prueba de daño y la cuantía de la subvención. Para este efecto, es aún más limitada la posibilidad de aplicar sanciones compensatorias a un país en desarrollo, especialmente cuando se comprueba que el país está realizando esfuerzos importantes por liberalizar el comercio, como lo indica el párrafo 7 del artículo 27 del ASMC.

Finalmente, cabe destacar que una subvención que se limita a cierto tipo de empresas que se localizan en un área geográfica determinada es considerada específica y por lo tanto recurrible. Sin embargo, si esa subvención es otorgada de conformidad con criterios objetivamente definidos (por ejemplo, con carácter económico y de aplicación horizontal) y que no sean discriminatorios, entonces esa subvención no es recurrible.

4.3.3 Subvenciones no recurribles

La definición de subvenciones no recurribles es muy sencilla: son todas aquellas que no sean prohibidas ni recurribles. Sin embargo, la lista de subvenciones no recurribles se amplía a subsidios específicos para empresas que consistan en:

- a) Asistencia para actividades de investigación.
- b) Asistencia a regiones de menor desarrollo dentro de un país, definidas de conformidad con un plan de desarrollo regional y de acuerdo con criterios objetivos.
- c) La adopción de nuevas regulaciones ambientales derivadas de una ley o reglamento y que impongan nuevas cargas financieras a las empresas.

4.4 ESTADO DE LAS SUBVENCIONES DE LOS RÉGIMENES DE ZONAS FRANCAS EN CENTROAMÉRICA

En primera instancia, es necesario aclarar que las únicas subvenciones que son reguladas y limitadas por la OMC son las que recaen sobre bienes, por tanto, los servicios²¹ no están sujetos a las regulaciones que se deben acatar antes del 1° de enero del 2007.

Esto quiere decir que los esquemas de incentivos a las empresas de zonas francas dedicadas a prestar servicios como son los centros de llamadas (“call

centers”), servicio al cliente y de *back office*, pueden permanecer sin variación. Por tanto, un país que ofrece este tipo de subvenciones a las exportaciones de servicios no estaría sujeto al establecimiento de medidas compensatorias, como en el caso de los bienes manufacturados.

El cuadro 4.1 presenta un resumen de los principales incentivos que reciben las empresas amparadas a los distintos regímenes de zonas francas en Centroamérica. Estos regímenes cuentan con el respaldo de leyes específicas en cada país. Por ejemplo, en Costa Rica la Ley básica de incentivos a empresas de zona franca fue aprobada en 1981 y ha sido reformada en más de cinco ocasiones (Leyes 7210 y 7830). En El Salvador, en 1990 se promulgó la ley que cobija los regímenes especiales de exportación y que fue sustituida en 1998 por la Ley de Zona Franca Industrial y Comercial. En Guatemala, la Ley de Zonas Francas fue aprobada en 1989. En Honduras, la Ley de Zona Franca fue promulgada a inicios de los años 70, aunque fue reformada en 1998; este país además cuenta con la Ley de Zonas de Procesamiento para la Exportación de 1987. Finalmente, Nicaragua fue el país que tardó más en aprobar su Ley de Zonas para el Procesamiento de las Exportaciones, la cual entró a regir a inicios de 1992.

Los incentivos que otorgan estas leyes son bastante similares en todos los países centroamericanos, con la notable excepción de El Salvador, donde la ley le permite a una compañía vender hasta el 100% del producto en el mercado local. Mediante el pago de los impuestos correspondientes, Costa Rica limita las ventas locales de manufacturas a un 25% de la producción de empresas ubicadas en zonas francas y a un 50% en el caso de servicios; Guatemala permite que una empresa manufacturera de este tipo venda hasta un 20% de su producción, al igual que Honduras, aunque el límite máximo es un 5% para manufacturas y un 50% para servicios. En el caso nicaragüense, los límites a las ventas locales varían entre un 20% y un 40% dependiendo del tipo de producto. En estos últimos dos casos se debe contar con la aprobación del respectivo ministerio de economía.

Se hace esta salvedad porque la mayoría de los incentivos a las empresas de zonas francas que se establece en las legislaciones centroamericanas son considerados subvenciones prohibidas por la OMC, al estar los incentivos sujetos a un porcentaje mínimo de exportación del producto. Sin embargo, El Salvador no impone este tipo de restricciones, por lo que su

21 Para un mayor detalle del acuerdo sobre servicios y el GATS véase a Álvaro Sarmiento, “El comercio de servicios”, en Robles (2000).

Cuadro 4.1
CENTROAMÉRICA: INCENTIVOS A LA INVERSIÓN EN RÉGIMEN DE ZONA FRANCA
Y CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DE LA OMC

Incentivo	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Normativa OMC
Exención impuestos a importación de materias primas, incluidos combustibles	100%	100%	100%	100%	100%	Permitido en el tanto los insumos sean incorporados físicamente en el producto exportado
Exención impuestos de importación de maquinaria y equipo	100%	100%	100%	100%	100%	Subvención prohibida al estar supeditada a resultado de exportación. Insumos no se incorporan físicamente en el producto exportado
Exención al impuesto sobre la renta	100% por 8 años 50% siguientes 4 años (plazos se extienden a 12 y 6 años en zonas de menor desarrollo)	100% por 20 años	100% por 12 años	100%	- 100% por 10 años después	Subvención prohibida: exención se supedita a resultado de exportación
Exoneración a repatriación de ganancias	100%	100%	100%	100%	100%	Subvención prohibida: exención se supedita a resultado de exportación
Exención impuestos de ventas o valor agregado	100%	100% por 10 años - renovable	100%	100%	100%	Permitido al considerarse ajustes de impuestos en frontera, en el tanto los insumos sean incorporados físicamente en el producto
Exención a impuestos sobre los activos	100% por 10 años	100%	100%	100%	100%	Subvención prohibida: exención se supedita a resultado de exportación
Exención a impuestos municipales y otras tasas	100% por 10 años	100% por 20 años	100%	100%	100%	Subvención prohibida: exención se supedita a resultado de exportación
Límites a ventas locales (pagando los impuestos que correspondan)	- Hasta 25% en manufacturas- 50% para servicios	Ninguno	Hasta 20% para manufacturas	Con aprobación del Min. de Economía: Hasta 5% en manufacturas. Hasta 50% en servicios	Con aprobación del Min. de Economía: Entre 20%-40% dependiendo del tipo de firma.	Prohibido al supeditar el subsidio a un mínimo de ventas al exterior
Restricciones al manejo de divisas	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	
Requerimientos de compras locales	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	Ninguno	De existir sería prohibido según reglas del GATT y TRIMS. La única forma de limitar importaciones es a través de aranceles y no con restricciones cuantitativas.

esquema de incentivos se ajusta más a la normativa de la OMC, con el inconveniente de que las empresas locales fuera de zona franca tendrán que competir en desigualdad de condiciones (o sea, pagando impuestos sobre la renta por ejemplo) con empresas de zona franca que decidan vender dentro de El Salvador. No obstante, la inexistencia de restricciones de ventas locales en El Salvador no elimina la posibilidad de que un país que se sienta afectado recurra a este tipo de subvenciones.

En general, todos los países centroamericanos otorgan una exención total sobre los impuestos de importación de materias primas, incluidos los combustibles y la electricidad que se utiliza en la producción de exportaciones. Como se mencionó anteriormente, esta exención no es considerada un subsidio en tanto los insumos se incorporen físicamente en el producto a exportar.

Sin embargo, los gobiernos del área también exoneran el 100% de los impuestos de importación a los bienes de capital, los cuales no se incorporan físicamente a las exportaciones. Por tanto, este subsidio sí es prohibido y debe eliminarse antes del 2007 para cumplir con las exigencias de la OMC. A pesar que los aranceles sobre la gran mayoría de maquinaria y equipo ya han alcanzado el piso de 0% en Centroamérica, generalmente estos bienes están sujetos al pago de impuestos de ventas y su exención es denominada un subsidio prohibido.

En el caso del impuesto sobre la renta, los países centroamericanos exoneran el 100% de este impuesto a las empresas que inviertan en zona franca. Esto constituye una subvención prohibida por la OMC, pues se supedita al cumplimiento de un porcentaje mínimo de exportaciones por parte de la empresa que la recibe, con la excepción de El Salvador que no limita el porcentaje de ventas locales que puede realizar una de estas empresas. Honduras no impone ningún plazo a esta exención, mientras que El Salvador y Nicaragua ofrece la exención durante un periodo de 10 años, renovables en el caso salvadoreño por diez años más y disminuibles al 60% en el caso nicaragüense después de este lapso. Guatemala ofrece la exención durante un periodo de 12 años, sin posibilidad de renovación, mientras que Costa Rica exonera el 100% del impuesto sobre la renta durante los primeros 8 años y el 50% en los siguientes cuatro; en este último caso, la exención del 100% se extiende a 12 años y la del 50% a 6 años adicionales si la inversión se realiza en un área designada como de menor desarrollo por el Ministerio de Planificación.

Una situación idéntica ocurre con la exoneración del 100% sobre los impuestos a la repatriación de ganancias que realizan todos los países en la región sin límite de plazo, y con la exención de los impuestos

sobre los activos, los municipales y otros impuestos menores. En estos últimos casos, la exención es sin límite de plazo en Guatemala, Honduras y Nicaragua, y por 10 años en Costa Rica y El Salvador, renovables en este último país. Para ponerse a derecho con la OMC, todos los países de la región (con la excepción de El Salvador) deben eliminar estos impuestos o eliminar la limitación a las ventas locales antes del 2007.

Hay un tipo de exención que sí es permitida por la OMC y que no es considerada una subvención. Este es el caso de los llamados impuestos de frontera, como el impuesto sobre las ventas y sobre el valor agregado. Todos los países de la región otorgan este tipo de exoneración y no estarían obligados a cambiar esta política según las reglas vigentes.

Finalmente, los países del área no imponen restricciones al manejo de divisas, ni exigen un mínimo de compra de insumos locales, situación que en caso contrario sería prohibido por el GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) y por el TRIMs (Medidas sobre la Inversión Relacionadas con el Comercio), pues no se puede imponer restricciones cuantitativas a las importaciones, sino solamente de tipo arancelarias.

En resumen, según lo expuesto, con la excepción de El Salvador, los países centroamericanos otorgan subvenciones prohibidas de acuerdo a la normativa de la OMC y deben ajustar sus esquemas de incentivos para la atracción de inversión extranjera directa antes del 2007. Existen varias alternativas para cumplir con la normativa de la OMC.

En primer lugar, se podría imitar el caso salvadoreño y eliminar las restricciones sobre las ventas locales a las empresas de zonas franca; sin embargo, esto constituye una presión a lo interno de los países pues las empresas que no están exentas estarían en una clara desventaja al tener que hacerle frente a impuestos que las empresas de zona franca no estarían pagando.

En segundo lugar, se podría extender el esquema de incentivos a todas las empresas de la región, lo cual minaría severamente las cuentas fiscales de los gobiernos, haciendo impráctica esta posibilidad.

En tercer lugar, se podría eliminar los esquemas de incentivos, lo cual sería una forma directa de entorpecer la competitividad de los países centroamericanos, ante competidores del resto del mundo que ofrecen tasas del impuesto sobre la renta considerablemente inferiores. Una medida de este tipo contrarrestaría las ventajas de localización y cercanía a los Estados Unidos que ofrecen los países de la región.

En cuarto lugar, se podría hacer un paquete completo que ofrezca una tasa uniforme del impuesto sobre la renta a todas las empresas de la región y que

sea competitiva a nivel internacional. Pero además se incluiría una serie de políticas encaminadas a fortalecer la posición competitiva de los países centroamericanos, en áreas como infraestructura, telecomunicaciones, profundización financiera, productividad de la mano de obra, estabilidad macroeconómica y ambiente

microeconómico. En este sentido, la atracción de inversión extranjera directa no se basaría en concesiones impositivas sino en la posibilidad de que las empresas que se ubiquen en el área realicen negocios a un menor costo que en otras partes del mundo. El desarrollo de esta modalidad es lo que se expone a continuación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

AJUSTES EN POLÍTICAS DOMÉSTICAS PARA CUMPLIR CON LA OMC

Es indudable el aporte que la IED, en especial las zonas francas, ha hecho a las economías centroamericanas durante la última década. Sin embargo, con algunas excepciones, también destaca la poca diversificación de estas empresas, pues se concentran en el ramo textil, y la poca sofisticación en los procesos productivos, situación que resta posibilidades a los países para aprovechar aun más la IED.

Como se ha analizado a lo largo de este documento, la evidencia empírica demuestra que la exoneración de impuestos afecta sólo marginalmente las decisiones de invertir en un país. Existe otra serie de factores más importantes que afectan la localización de la IED, los cuales tienen que ver con la capacidad del país de ofrecer condiciones que tiendan a reducir el costo de hacer negocios.

Precisamente, muchos países del mundo como Singapur, Hong Kong, Irlanda e Israel han continuado recibiendo importantes flujos de IED, a pesar de la eliminación de la exoneración de impuestos directos, aunque manteniendo esta tasa a niveles relativamente bajos. Recientemente, México inició una propuesta para uniformar la tasa del impuesto sobre la renta en 12,5% para todas las empresas que operen en el país, nacionales o extranjeras. La principal conclusión es que las políticas generales destinadas a mejorar el clima de inversión y las específicas dirigidas a incentivar tipos particulares de inversión son más provechosas y menos onerosas que los incentivos tributarios.

La posibilidad de ofrecer una tasa baja de impuesto sobre la renta a todas las empresas del país puede ser una opción viable para los países relativamente pobres de la región y con altas tasas de desempleo como Honduras y Nicaragua. En estos países, el sector moderno es relativamente pequeño, así que es muy probable que la IED incremente el empleo formal total. Esto significa que el costo de los incentivos

fiscales es relativamente bajo pues las multinacionales no estarían tomando trabajadores y otros recursos de empresas domésticas que pagan impuestos. Por tanto, los incentivos fiscales no reducirían la base tributaria significativamente y no ejercerían presión sobre los ingresos del gobierno y sobre el déficit fiscal. Precisamente, cuando este sector moderno es pequeño, las empresas multinacionales atraen recursos de sectores informales que actualmente están fuera de la base tributaria.

Adicionalmente, dadas las elevadas cifras de pobreza en Nicaragua y Honduras, estos países podrían iniciar un proceso de cabildeo en la OMC para que no se les aplique las nuevas reglas, por ejemplo, solicitando que el mínimo de ingreso per cápita de los países a los que la OMC les permite mantener sus esquemas de subsidios a la exportación se eleve a \$2.000.

Sin embargo, en países con una base industrial más amplia como Costa Rica, Guatemala y El Salvador, bajar considerablemente la tasa del impuesto sobre la renta a todas las empresas sí representa un alto costo en términos fiscales. Por tanto, estos países deben variar su estrategia hacia el ofrecimiento de un paquete más completo.

Estos tres países deberían organizar sus esfuerzos para ofrecer un paquete de incentivos común a la IED y así evitar la competencia en tasas de impuestos sobre la renta, lo que normalmente termina en una carrera hacia abajo. Esto es aún más relevante en el caso centroamericano donde la IED proviene principalmente de países con sistemas de impuestos universales; por tanto, una parte sino todo el ahorro en impuestos no aumenta la tasa de rentabilidad de la multinacional, sino que se convierte en mera transferencia de los gobiernos centroamericanos a los gobiernos de los países desarrollados. No obstante, como se explicó, cambiar esta situación requiere la firma de tratados bilaterales de tributación e intercambios de información que normalmente conllevan una serie de prerrequisitos y tiempo considerable de aprobación.

El punto más importante de la agenda para promover la IED en la región es establecer una estrategia de desarrollo global sin discriminar entre inversionistas locales y extranjeros. Esto implica la creación de un paquete industrial comprensivo. Este paquete debe incluir elementos básicos como:

- Programas de encadenamientos locales: el objetivo de estos programas es aumentar el valor agregado de la IED. Para ello, los gobiernos deben establecer programas de financiamiento para pagar por ejemplo a ingenieros que se encarguen de encontrar vínculos de las empresas multinacionales con las locales. Esto conlleva un costo fiscal que resultará ser mucho menor al esquema de exoneraciones existente.
- Políticas de desarrollo de *clusters*: el objetivo es focalizar los esfuerzos en la identificación de *clusters* en los que la región tenga ventajas comparativas. Ya algo se está avanzando en la región con los esfuerzos de INCAE para establecer agencias locales que promuevan la competitividad de los países, y existen iniciativas reales como el Plan Puebla Panamá y el Corredor Turístico Centroamericano. No obstante, la política industrial tiene que involucrar programas para especializar los recursos humanos, políticas para incentivar la invención tecnológica, la profundización del sistema financiero para darle acceso a empresas locales emprendedoras y políticas para el desarrollo de infraestructura física, de telecomunicaciones e institucional que eliminen trabas en los procesos productivos, con el fin de lograr que los recursos se destinen a producir y no a otros fines que diviertan la producción.
- Creación y fortalecimiento de instituciones de promoción de inversiones en cada uno de los países, que se conviertan en *think tanks* en el tema y promuevan los cambios en la legislación y reformas necesarias para aumentar la competitividad. Nuevamente, los esfuerzos del INCAE para formar comités o agencias de competitividad en la región son positivos, pero están en pañales. Estos comités deben nacer por iniciativa de la empresa privada e incluso llegar a ser auto sostenibles en su financiamiento. Tanto el gobierno como la empresa privada deben participar activa y conjuntamente en un grado de colaboración estrecha. Lamentablemente ésta no ha sido la norma en países como Guatemala.
- Programas especializados de inversión en recursos humanos para *clusters* de empresas: la calidad deficiente de la mano de obra es una queja común de los inversionistas de la región. En este punto deben involucrarse las universidades y los institutos de capacitación para mejorar los sistemas de

formación y adaptarlos a las necesidades de los *clusters* de empresas que se promuevan en los países. Ya existen algunos ejemplos de estos cambios en la región, como es el caso de Intel y el Instituto Tecnológico de Costa Rica, que han coordinado esfuerzos para adaptar el currículo de algunas carreras universitarias. Como se desarrolló en este documento, la evidencia empírica muestra que los países que más se aprovechan de las externalidades de la IED son aquellos que poseen recursos humanos más educados y capacitados.

- Política de promoción de la ciencia y la tecnología: una parte fundamental para incrementar el valor agregado de la IED y aprovechar los *spill overs* que pueda producir, es contar en el país con empresas con tecnología de punta para que sean capaces de absorber los desarrollos tecnológicos y los conocimientos foráneos. Por ello, los esfuerzos de los gobiernos deben apuntar hacia la promoción de la ciencia y tecnología mediante el desarrollo de esquemas tales como la creación de fondos para innovar en tecnología.

FACTORES COMUNES EN LA REGIÓN

De las entrevistas realizadas en la región se puede obtener una lista de temas comunes en todos los países, relacionados con mejoras en la productividad. A continuación se realiza una sinopsis de estos puntos:

- En todos los países, el esfuerzo inicial de competitividad de Porter, Sachs e INCAE, el cual se trató de impulsar mediante la creación de estrategias de agendas de competitividad para cada país y el involucramiento de los presidentes de la región, se debilitó.
- En todos los países hay nuevos esfuerzos para promover la competitividad. Es importante en estos esfuerzos evitar la dispersión, concentrarse en pocos *clusters*, y asegurar la coordinación entre diferentes esferas: PYME's, ciencia y tecnología, atracción IED, institución de capacitación de la mano de obra para los *clusters*, promoción de exportaciones y programa nacional de competitividad, entre otros.
- Existe una baja vinculación entre las universidades y el sector privado, aunque eso es común en países pobres. Es importante avanzar en acrecentar dicha vinculación, sobre todo en generación de recurso humano relevante.
- Existe un sistema de ciencia y tecnología muy poco desarrollado, con limitado alcance y escasa coordinación con el resto del sistema de competitividad. En algunos países se ha ido tomando conciencia de la importancia de esta área y se

están estableciendo préstamos con el Banco Mundial o el BID para desarrollar fondos de financiamiento a ciertos programas de investigación. Es importante fortalecer esto, darle continuidad, coordinarlo con los *clusters* que se desarrollen, con las PYME's, la IED y se ligue a la generación del recurso humano.

- Es poco probable que el esfuerzo de apoyo a PYME's tenga algún efecto si no se le vincula al programa de competitividad y a los *clusters*, por lo que hace falta más coordinación en ese aspecto.
- El impulso que algunas actividades productivas han tenido en Centroamérica, como el *software* en Costa Rica y otras carreras universitarias como la tecnología de alimentos en la Universidad de Costa Rica, muestra el enorme impacto que un apropiado programa universitario puede tener en la generación de buen recurso humano, de alta calidad, creatividad y empuje, en conjunción con fondos para investigación. Esto es clave para generar el conocimiento que requiere el *cluster* para impulsar el desarrollo de ciertos sectores que son motores de crecimiento.
- Por ahora, el motor de crecimiento en la región es claramente el sector textil, en evolución hacia *clusters* de paquete completo. Es clave fortalecer esta evolución, con políticas concretas como las mencionadas arriba.
- Definitivamente, un tema clave para la región en la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos es lograr que éste brinde mayor oportunidad a los países de la región para seguir evolucionando hacia el paquete completo y al mismo tiempo mantener una ventaja en relación a China, especialmente luego de la expiración del Acuerdo Multifibras a partir del 2005. ¿Qué pueden hacer los países para apoyar esta evolución, aparte de tomar el tema como prioritario en la negociación con Estados Unidos? Los siguientes elementos parecen claves:

- a. Desarrollo del recurso humano para suplir las necesidades de empresas de paquete completo. Esto implica expertos y técnicos en diseño, software, logística, contabilidad, reparación de maquinaria, etcétera. En Nicaragua, Honduras y El Salvador, no así en Guatemala ni en Costa Rica, existe un esfuerzo incipiente para formar acuerdos entre cámaras empresariales del ramo y la institución de capacitación nacional (INSAFORP en El Salvador, INFOP en Honduras, INATEC en Nicaragua) para formar este tipo de recurso humano.
- b. Tener un programa de atracción de IED que busque no sólo generar empleo, sino profundizar o hacer más densa la industria de tejido y confección en cada uno de los países.
- c. Establecer un programa de eslabonamientos, para que empresas pequeñas y medianas fuera de zona franca puedan acoplarse al esquema de paquete completo de las empresas de zona franca. Aquí es necesario un sistema especial de financiamiento para estas empresas que no involucre subsidios, pero sí garantías, cofinanciamiento estatal o esquemas similares. También debe asegurarse que la regulación de zonas francas no limite o dificulte la compra de insumos a empresas fuera de zona franca.²²
- d. Finalmente, los países de Centroamérica deberían tener un plan conjunto para que pueda formarse un mega-*cluster* regional. Esto es aun más relevante sobre todo para fomentar el intercambio de información sobre lo que hay en cada país, por ejemplo mediante ferias a nivel regional y programas de concienciación acerca de la importancia de tal *cluster* y las técnicas relacionadas con el mismo.

22 Pineda mencionó que en el caso de Honduras “no se han dado *spin-offs* porque profesionales sin capital no pueden conseguir financiamiento; el sistema financiero requiere altas garantías, no permite que un ingeniero pueda montar una empresa, se requiere una alta inversión en textileras en comparación con las maquiladoras, pero aquí es clave la relación con clientes en Estados Unidos”.

BIBLIOGRAFÍA

- Agosin, Manuel y Roberto Machado (2001). Opciones a la eliminación de las exoneraciones al Impuesto a la Renta Corporativa en Zonas Francas. Banco Interamericano de Desarrollo (Noviembre).
- Arrow, Kenneth (1962). The Economic Implications of Learning by Doing. *Review of Economic Studies* 29 (Junio): 153 – 173.
- AZOFRA (2001). Importancia económica de las Zonas Francas Industriales en Costa Rica: Estructura, desempeño y competitividad. San José, Costa Rica.
- Banco Central de Honduras (2001). La Actividad maquiladora en Honduras: 1998 – 2000. Tegucigalpa, Honduras (Agosto).
- Barro, Robert y Sala-i-Martin, Xavier (1994). Economic Growth. Mc Graw Hill. New York.
- Bayoumi, Tamin and Andrew Rose (1993). Domestic Savings and Intra-national Capital Flows. *European Economic Review* 37: 1197 – 1202.
- Belasubramanyam, V.N, David Sapsford and Mohammed Salisu (1996). Foreign Direct Investment and Growth in EP and IS Countries. *Economic Journal* 106: 92 – 105.
- Bernard, Andrew y Bradford Jensen (1999). Exporting and Productivity. *NBER Working Paper* 7135.
- Bils, Mark y Peter Klenow (2000). Does Schooling Cause Growth? *American Economic Review* 90, number 5 (Diciembre): 1160-83.
- Bloomström, Magnus (2001). The Economics of International Investment Incentives. Stockholm School of Economics, NBER and CEPR. (Noviembre).
- Bloomström, Magnus, Ari Kokko y Mario Zejan (2000). Foreign Direct Investment: Firm and Host Country Strategies. Macmillan, Londres.
- Calderón, César, Norman Loayza y Luis Servén (2002). Greenfield FDI vs. Mergers and Acquisitions: Does the Distinction Matter? Banco Central de Chile y Banco Mundial (Abril).
- CLACDS/INCAE (1999). Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible en el Siglo XXI en Honduras. INCAE.
- Comisión Nacional de Zonas Francas (2002). Memoria 1997 – 2001. Managua, Nicaragua.
- De Soto, Hernando (1987). El Otro Sendero. Editorial Oveja Negra. Colombia.
- De Soto, Hernando (2000). The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. Basic Books. New York.
- Easterly, William y Ross Levine (2001). It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models. *The World Bank Economic Review* 15: 177-219.
- Esquivel, Gerardo (2001). "Economic Growth in Central America: A Long – Run Perspective", en Larraín, Felipe, ed. Economic Development in Central America. Harvard University Press.
- Feldstein, Martin and Charles Horioka (1980). Domestic savings and International Capital Flows. *The Economic Journal* 90 (Junio): 314 – 329.
- Frankel, Jeffrey (1992). Measuring International Capital Mobility: A Review. *The American Economic Review* 82, no. 2 (Mayo): 197 – 202.
- Gitli, Eduardo (1997). La Industria de la Maquila en Centroamérica. Informe para el Seminario Subregional de Empleadores de Centroamérica y República Dominicana. Organización Internacional del Trabajo (Noviembre).

- Globerman, S. y D. Shapiro (1999). The Impact of Government Policies on Foreign Direct Investment: The Canadian Experience. *Journal of International Business Studies* 30, no. 3: 513 – 532.
- Görg, Holger and David Greenaway (2002). Much Ado About Nothing? Do Domestic Firms Really Benefit from Foreign Direct Investment? Leverhulme Centre of Research on Globalisation and Economic Policy, School of Economics, University of Nottingham (Julio).
- Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa (2002). Quinto Informe sobre los Flujos de Inversión Extranjera Directa en Costa Rica: 1997 – 2002. (Noviembre).
- Hall, Robert y Charles Jones (1996). The Productivity of Nations. *NBER Working Paper* no. 5812. Cambridge, MA.
- Hanson, Gordon (2000). Should Countries Promote Foreign Direct Investment. University of Michigan and NBER. (Septiembre).
- Harberger, Arnold (1993). The Process of Economic Growth: A Vision of the 1990s. Artículo presentado en la Conferencia de la Asociación de Banqueros Argentinos. Universidad de California, Los Ángeles.
- Harberger, Arnold (1998:1). A Vision of Economic Growth. *The American Economic Review* 88, no. 1 (Marzo): 1-32.
- Harberger, Arnold (1998:2). “Studying the Growth Process: A Premier”, in Boskin, ed., Capital Formation and Economic Growth. Hoover Institute, Stanford, CA.
- Head, Keith, John Ries y Deborah Swenson (2000). Attracting Foreign Manufacturing: Investment Promotion and Agglomeration. *Regional Science and Urban Economics* 29: 197 – 218.
- Hernani, Werner y Carmen Pagés (2001). La Situación Laboral en Honduras. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo (Noviembre).
- Hsieh, Chang – Tai y Peter Klenow (2002). Relative Prices and Relative Prosperity. Princeton University y Federal Reserve Bank of Minneapolis. (Septiembre).
- Hussein, Khaled (1998). International Capital Mobility in OECD Countries: The Feldstein – Horioka Puzzle Revisited. *Economic Letters* 5: 237 – 242.
- INCAE (1998). Agenda Centroamericana para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible. CLACDS.
- International Marketing Service (2001). Portafolio de Oportunidades. Tegucigalpa, Honduras.
- Jenkins, Mauricio, Gerardo Esquivel y Felipe Larraín (2001). “Export Processing Zones in Central America”. En Larraín, Felipe, ed. Economic Development in Central America. Harvard University Press.
- Jones, Charles (1995). Time Series Tests of Endogenous Growth Models. *Quarterly Journal of Economics* 110 (Mayo): 495 – 525.
- Jones, Charles (1997). Introduction to Economic Growth. W.W. Norton & Co., New York.
- Jorgenson, Dale (1995). Productivity. Vols. 1 and 2. MIT Press, Cambridge, MA.
- Klenow, Peter and Andrés Rodríguez Clare (1997). The NeoClassical Revival in Growth Economics: Has It Gone Too Far. En Bernanke, Ben y Julio Rotemberg, *NBER Macroeconomic Annual 12*. Cambridge, MA.
- Kokko, Ari (1996). Productivity spill overs from Competition between Local firms and Foreign Affiliates. *Journal of International Development* 8: 517 – 530.
- Krugman, Paul (1994). The Myth of Asia’s Miracle. *Foreign Affairs*: 62-78. Noviembre/Diciembre.
- Krugman, Paul (1991). Geography and Trade. MIT Press.
- Laird, Sam (2001). Export policy and the WTO. *The Journal of International Trade and Economic Development* 8:173-88.
- Larraín, Felipe, Luis López y Andrés Rodríguez (2001). “Intel: A Case Study of Foreign Direct Investment in Central America”. En Larraín, Felipe, Economic Development in Central America. Volume I: Growth and Internationalization. Harvard University Press.
- Loayza, Norman, Eduardo Fajnzylber y Cesar Calderón (2002). Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts. Banco Mundial (June). Forthcoming.
- Lucas, Robert (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics* 22 (Julio): 3 – 42.
- Lucas, Robert (1990). Why doesn’t capital flow from rich to poor countries? *American Economic Review* 80 (Mayo): 92 – 96.
- Mankiw, Gregory, David Romer y David Weil (1992). A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics* 107 (Mayo): 407 – 438.

- Ministerio de Economía de Guatemala (1997). Situación del control de las empresas acogidas a la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, Decreto 29-89. Guatemala.
- North, Douglas (1981). Structure and Change in Economic History. Norton, New York.
- Organización Mundial de Comercio (2000). Los resultados de la Ronda Uruguay. Ginebra, Suiza.
- Porter, Michael (1990). Competitive Advantage of Nations. Free Press.
- Pritchett, Lant (2001). Where Has All the Education Gone? *World Bank Economic Review* (Diciembre).
- Quintana, Sandra, José Deras y Julio Torres (2002). La Industria Maquiladora en El Salvador. *Boletín Económico* 149 (marzo – abril). Banco Central de Reserva. San Salvador, El Salvador.
- Robles, Edgar (1997). An Exploration into the Sources and Causes of Economic Growth. Tesis doctoral, University of California, Los Angeles.
- Robles, Edgar (2000). Economic Growth in Central America: Evolution of Productivity in Manufacturing. *HIID Working Paper* 749 (Febrero). Harvard University. Cambridge, MA.
- Robles, Edgar (2000). Centroamérica y la integración centroamericana hacia del Siglo XXI, IICE-SIECA.
- Roessler, Frieder (2001). Costa Rica's Free Zone System and the Law of the World Trade Organisation. (Junio).
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi (2002). Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. Universidad de Harvard. Octubre.
- Rodríguez Clare, Andrés (1996). Multinationals, Linkages and Economic Development. *American Economic Review* 86: 852-73. (Septiembre).
- Rodríguez Clare, Andrés, Manrique Sáenz y Alberto Trejos (2002). Análisis del Crecimiento Económico en Costa Rica: 1950 – 2000. Trabajo realizado para el BID.
- Romer, Paul (1987). Crazy Expectations for the Productivity Slowdown. In Fischer, Stanley, ed. *NBER Macroeconomic Annual* 1987. MIT Press.
- Romer, Paul (1994). The Origins of Endogenous Growth. *Journal of Economic Perspectives* 8: 3-22.
- Solow, Robert (1957). Technical Change and the Aggregate Production Function. *Review of Economics and Statistics* 39, no. 3 (Agosto): 312-320.
- Spar, Deborah (1998). Attracting High Technology Investment: Intel's Costa Rica Plant. *World Bank Occasional Paper* 11. Banco Mundial.
- Tybout, James (2001). Plant –and Firm- Level Evidence on "New" Trade Theories. *NBER Working Paper* 8418 (Agosto).
- Young, Alwyn (1995). The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience. *Quarterly Journal of Economics* 110 (Agosto): 621-80.

EL TLC DE CENTROAMÉRICA CON
LOS ESTADOS UNIDOS Y
LA NUEVA RONDA DE LA OMC:
TEMAS SENSITIVOS PARA
CENTROAMÉRICA Y
RECOMENDACIONES PARA
OPTIMIZAR LA NEGOCIACIÓN

Reny Mariane Bake

José Francisco Spross

Facultad de Ciencias Económicas,

Universidad Francisco Marroquín (UFM)

Guatemala, 2003

INTRODUCCIÓN

El 16 de enero del 2002, el presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, invitó a los gobiernos de los países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) a negociar un Tratado de Libre Comercio con ese país. Casi un año después, el 08 de enero del 2003, se inició la negociación formal del mismo.

Esta invitación tomó por sorpresa a los centroamericanos, de todos los sectores, tanto público, privado y académico como civil en general. Ante una invitación de esta naturaleza surgen algunas dudas, siendo las más importantes:

1. **¿Por qué** la potencia económica y mundial invita a negociar un “TLC” a cinco países pequeños y en vías de desarrollo, que juntos apenas aportan menos del uno por ciento del comercio mundial?
2. **¿Qué** es lo que está en juego en este acuerdo comercial?, **¿Qué** es lo que va a negociarse?
3. **¿En qué** momento va a negociarse este acuerdo - cuándo y donde -, y qué implicaciones tiene para los que negocian y su impacto en el mundo?
4. **¿Cómo** debiese negociarse este acuerdo para optimizar sus resultados en beneficio de los países centroamericanos?

Para contestar estas preguntas, el presente documento se ha desarrollado de la siguiente forma:

El capítulo 1 explora los eventos que antecedieron a la invitación para negociar el tratado, mientras que en el capítulo 2 se explora el impacto económico del CAFTA para cada uno de los socios involucrados. Aquí se analiza brevemente las posibles razones económicas para firmar el CAFTA y los efectos que tendrá sobre el comercio entre los socios de ese tratado; se analiza estos efectos desde dos perspectivas, el comercio Centroamérica - Estados Unidos, y el comercio intra-centroamericano.

En el capítulo 3 se explora lo que va a incluirse en la negociación (propuestas gubernamentales y de otros sectores no gubernamentales centroamericanos), los temas sensibles en el CAFTA y la forma como se encuentra preparada la región para la negociación del mismo.

En el capítulo 4 se formula las conclusiones de la presente investigación, respondiendo a las preguntas realizadas al inicio.

Finalmente, en el capítulo 5 se hace algunas recomendaciones de estrategias para Centroamérica con el propósito de optimizar las negociaciones del TLC y su aprovechamiento por parte de los países centroamericanos.

1.

ANTECEDENTES DE LAS NEGOCIACIONES DEL “TLC” ENTRE CENTROAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS –CAFTA–¹

¿Por qué la potencia económica y mundial invita a negociar un “TLC” a cinco países pequeños y en vías de desarrollo, que juntos apenas aportan menos del uno por ciento del comercio mundial (según datos de la OMC, en el 2000 Centroamérica exportó el 0.2% del comercio mundial de mercancías e importó el 0.3% del mismo comercio)?

Esta pregunta fue la que surgió en la mente de los centroamericanos en la segunda quincena de enero del 2002, cuando en un discurso pronunciado en la OEA el 16 de ese mes por el Presidente de Estados Unidos, George W. Bush, invitó a los gobiernos de los países de la región centroamericana (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) a negociar un “Tratado de Libre Comercio” con ese país.

Para responder a esta pregunta desde un punto de vista general, sin ahondar en el análisis económico de las implicaciones del mismo (lo que se hará específicamente en el capítulo 2), éste se ha dividido en dos secciones.

1.1 EVENTOS GENERALES PREVIOS

Para ubicarse en el contexto de los eventos generales previos a la invitación de Estados Unidos para negociar un “TLC”, hay que remontarse aproximadamente una década y media atrás; y después de ello, observar la siguiente gráfica de eventos ocurridos a partir de 1986, subdivididos en 5 grandes temáticas.

Tales temáticas son:

- a. Negociaciones multilaterales, enfocadas en la Ronda Uruguay, entrada en vigencia de la Organización Mundial de Comercio –OMC– y las negociaciones en curso de la Ronda Doha.

- b. Negociaciones regionales, enfocados en el TLCAN y el ALCA.
- c. Sucesos relevantes relacionados ocurridos en Estados Unidos.
- d. Sucesos relevantes relacionados ocurridos en Centroamérica.
- e. Otros sucesos relacionados.

Se puede observar que estos eventos generales se van entrelazando y que se afectan unos con otros, partiendo el análisis en 1986, tal y como se realiza a continuación:

AÑO 1986

A mediados de los años ochenta se da un cambio en la política comercial estadounidense (USIS, Perspectivas económicas, 1996) y se negocia acuerdos de “Libre Comercio” con Israel y Canadá, paralelamente al inicio de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

El TLC con Canadá se negocia como una forma de mostrar preocupación de que en la Ronda Uruguay se diesen avances significativos en pro de la apertura comercial; interrelacionándose, de esta forma, los foros multilaterales y regionales.

AÑO 1987

Concluyen las negociaciones del TLC Canadá – EE.UU., mientras que, a nivel multilateral, la Ronda Uruguay no parece avanzar.

AÑO 1988

Continúan las negociaciones de la Ronda Uruguay, sin avances significativos.

AÑO 1989

El TLC EE.UU.– Canadá entra en vigencia, mientras que a nivel multilateral la Ronda Uruguay parece condenada al fracaso. Se perfila entonces los acuerdos regionales como una alternativa para la

¹ Como se le conoce por sus siglas en inglés: Central American Free Trade Agreement.

[illegible]

Evento / Año	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
4 Sucesos relevantes en Centroamérica																	
Cambios de enfoque de desarrollo																	
Fin de las guerras internas																	
Revitalización del proceso integrador																	
Inicio de la eliminación gradual de aranceles unilaterales, techo máximo 15% para 2005 (excepto productos arancelizados)																	
5 Otros sucesos relacionados																	
Ataque terrorista 11 septiembre 2001 a Estados Unidos																	
Crisis argentina																	

liberalización comercial, aun si los foros multilaterales no avanzan.

AÑO 1990

Fracasa la Cumbre de Bruselas, donde estaba planeado que terminase de negociarse la Ronda Uruguay, por la imposibilidad de los países desarrollados y en desarrollo de ponerse de acuerdo en el tema agrícola y textil.

El fracaso de tales negociaciones multilaterales da pie a Estados Unidos para buscar la defensa de sus intereses por medio de acuerdos regionales. Con ello se da origen a las negociaciones del TLCAN.

AÑO 1991

Al iniciar las negociaciones del TLCAN, por primera vez se sienta las bases de la negociación de un “TLC” entre países desarrollados y un país en desarrollo.

Al emprender estas negociaciones regionales, la política comercial de EE.UU. induce a revitalizar la Ronda Uruguay (aunque este no fue el único motivo) la que se retoma a finales del año 1991.

Mientras tanto, Centroamérica no es aceptada para integrarse a las negociaciones del TLCAN, a pesar de haberlo solicitado.

Las posibles razones de esta negativa son variadas, pudiendo ser una mezcla de razones políticas o del escenario en que las negociaciones transcurrían.

Las razones políticas pudieron obedecer a que algunos países centroamericanos aún se encontraban inmersos en conflictos armados, a consecuencia de lo cual el proceso de integración centroamericana se encontraba en un punto muerto.

Asimismo, a finales del año 1992 se realizarían elecciones presidenciales en Estados Unidos, por lo que negociar un acuerdo comercial que incluyese a los países centroamericanos, donde aun existían guerras civiles, no era fácil de “vender” políticamente en ese país.

Dentro de las razones del escenario hay que recordar que en ese momento la Ronda Uruguay parecía no avanzar; por lo que para la política comercial de

Estados Unidos era necesario tener un acuerdo comercial alterno regional lo mas rápidamente posible, para así introducir temas de su interés y sentar precedentes para las negociaciones de la indicada Ronda, como una forma de presionar su concreción.

AÑO 1992

Durante 1991 y 1992, si bien las negociaciones de la Ronda Uruguay prosiguieron, estas no avanzaban, al extremo que los presidentes de Iberoamérica hicieron un llamado específico para su reactivación en la primera cumbre de ese ámbito que celebraron el 24 de julio.

Poco menos de un mes después de ese llamado, el mensaje que se recibe en las negociaciones de la Ronda Uruguay es claro al cerrarse las negociaciones del TLCAN: si aquellas no avanzan ya no es tan importante, pues Estados Unidos puede introducir los temas que le interesan por medio de acuerdos regionales.

AÑO 1993

En este año suceden tres eventos que afectarán el resto de la década a nivel mundial y regional, impactando fuertemente en la posible negociación de un TLC Centroamérica-Estados Unidos:

Primero, al incluir los temas laboral y ambiental en un acuerdo regional, se sienta las bases a nivel mundial en cuanto a la posibilidad de interrelacionar el comercio con tales temas.

La reapertura de las negociaciones del TLCAN, por parte del nuevo ejecutivo de Estados Unidos, para incluir los temas laboral y ambiental, tal y como lo había prometido Clinton en su campaña electoral (Antena Sela, 2000), causa fuertes diferencias entre los republicanos –contrarios a ello– y los demócratas –favorables a esto-. Esta confrontación persistirá hasta finales de los 90. Como consecuencia de la misma, al expirar la autorización de la vía rápida a finales de ese año, no se logra acuerdo para su renovación, situación que se repetirá en 1995 y 1997, hasta que finalmente en el 2002 se aprueba el sucesor de la “vía rápida”, el TPA, con lo que se abre la posibilidad de que Estados Unidos pueda negociar “Tratados de libre comercio”.

Mientras tanto, a mediados de ese año, se revitaliza el proceso de integración Centroamericana, por medio de la firma del Protocolo de Guatemala y el cambio del enfoque comercial de la región, dirigiéndolo a la promoción de las exportaciones. Esto sienta las bases de la “fiebre” de acuerdos de TLC’s de los países centroamericanos –gestionados en grupo o individualmente– de los años siguientes.

Por último, a finales del mismo año se cierran las negociaciones de textos de la ronda Uruguay, incluyendo acuerdos para iniciar el desmantelamiento de los sistemas de cuotas para el comercio textil, que hasta ese momento existían en el mundo, y normar el otorgamiento de subsidios a la agricultura –que principalmente conceden los países desarrollados–. Esto también sienta las bases para la creación de la OMC.

AÑO 1994

El TLCAN entra en vigencia, incentivando aun más la polémica que el mismo ha generado en Estados Unidos (y en el seno del mismo México).

Después de cerrarse formalmente la Ronda Uruguay, y de que cada país signatario enviase a su respectivo organismo legislativo los correspondientes acuerdos para su aprobación, el Congreso estadounidense se niega a que dentro del paquete de leyes se aprobase la renovación de la “vía rápida”.

Como anécdota interesante, que refleja el desacuerdo republicano – demócrata en el legislativo estadounidense por la pugna alrededor de los temas laborales y ambientales, iniciada en 1993, se puede mencionar una carta de mediados de 1994, en que la totalidad de los 44 senadores republicanos se dirigieron al presidente Clinton expresándole que “la autoridad para negociar por la vía rápida constituye una concesión extraordinaria”, que no debe otorgarse sin “contar con un amplio consenso bipartidista sobre la forma exacta en que la autoridad se va a utilizar”, (Antena Sela, 2000)

En diciembre de 1994, paralelamente al vencimiento de la autorización de la Vía Rápida, los gobiernos de los países del continente lanzan en la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, la iniciativa para conformar el ALCA en el 2005. Se presume que, como resultado de esta iniciativa, la Administración Clinton confiaba obtener una nueva autorización para la “vía rápida” en 1995, y así poder continuar la negociación de acuerdos comerciales con otros países del continente americano, siendo el primero de la lista la “adhesión” de Chile al TLCAN, que en su momento se denominó TLCAN + 1 (Chile).

AÑO 1995

Se inicia una serie de acercamientos entre Chile y los países miembros del TLCAN, explorando las posibilidades de su adhesión y de esa manera emprender la conformación del ALCA.

Estos acercamientos quedan suspendidos cuando la administración Clinton no logra la aprobación de la nueva ley de la Vía rápida. Sin este mecanismo la administración estadounidense no podía negociar con libertad un acuerdo comercial con otro país, puesto que al llegar al poder legislativo se correría el riesgo de que se cambiase lo acordado en la negociaciones (Antena Sela, 2000).

Con esta denegatoria, la fase exploratoria del ALCA, iniciada en junio de ese año, pierde sentido, al no poder el gobierno estadounidense, principal impulsor de la idea, iniciar negociaciones comerciales formalmente. Mientras tanto, a nivel multilateral entra en vigencia la OMC. Con ello, comienzan a implementarse los acuerdos.

AÑO 1996

El evento regional más relevante para el análisis que se está realizando lo constituye el fin del último enfrentamiento armado del área. Esto permite que se genere posibilidades de iniciar nuevas negociaciones comerciales con Estados Unidos. Mientras tanto, en ese país el tema de la vía rápida no se retoma en el legislativo, a causa de las elecciones presidenciales que son celebradas en noviembre de ese año.

AÑO 1997

Después de la reelección de Clinton, vuelve a ponerse sobre el tapete de la política comercial estadounidense el tema de la equiparación al TLCAN de los países beneficiarios del SGP y la ICC, así como la necesidad de una “vía rápida” para darle impulso a los planes del ALCA.

Inclusive, en una reunión sostenida con representantes centroamericanos, Clinton se comprometió a equiparar los beneficios del TLCAN a los países beneficiarios del SGP e ICC. Asimismo, el presidente del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, Bill Archer (republicano por el estado de Texas), propuso un proyecto de ley denominado la HR 2644, la cual habría otorgado catorce meses de “trato paritario con el TLCAN” a los países beneficiarios de la ICC.

Según la propuesta de “Ley de Asociación Comercial entre Estados Unidos y el Caribe”, a los países de la ICC se les habría concedido un tratamiento similar al del TLCAN en materia de exención arancelaria para los textiles y prendas de vestir, artículos de

calzado, productos petroleros y otros que siempre habían estado excluidos de las preferencias de la ICC.

El mencionado proyecto de ley HR 2644 habría estado en vigencia desde el 15 de mayo de 1998 hasta el 15 de julio de 1999. Durante ese tiempo, los países de la ICC se habrían preparado para negociar su ingreso al TLCAN o a cualquier otro acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

Todos estos planes de integrar a los países del SGP e ICC se vienen abajo al no lograr la Administración Clinton un punto de acuerdo sobre los temas laborales y ambientales entre demócratas y republicanos, quedándose a 6 votos de lograr su aprobación en la Cámara de Representantes. (Antena Sela, 2000).

AÑO 1998

Después del referido fracaso de la administración del Presidente Clinton, parece que Centroamérica debe conformarse con esperar las negociaciones del ALCA para mejorar su acceso al mercado estadounidense, enfocando su atención en negociar acuerdos regionales con otros países, como México, República Dominicana y Canadá.

AÑO 1999

La administración Clinton retoma la negociación de acuerdos comerciales sin contar con una “vía rápida”, esta vez con Jordania. En éste se incluye por primera vez los temas laborales y ambientales, que aún no se había introducido en las negociaciones multilaterales (en la Ronda de Doha, lanzada en el 2001, el ambiental fue uno de los 21 temas por negociar en la misma).

AÑO 2000

Se aprueba, con una vigencia que vence en el 2008, La Caribbean Basin Trade Partnership Act –CBTPA–. Con esta aprobación parecía que la región centroamericana debería esperar el ALCA para mejorar su acceso al mercado estadounidense, disipándose las posibilidades de negociar un “Tratado de Libre Comercio” con ese país antes del 2005.

Con estas perspectivas, a las que hay que añadir la aprobación de la ley de preferencias Andinas (que incluye preferencias de acceso para los textiles y el vestuario de esos países, mejores que los que concede el CBTPA), parecía que el crecimiento de las exportaciones centroamericanas de esos productos a EE.UU. podría disminuir, a favor de los países incluidos en la mencionada ley.

AÑO 2001

Al inicio del año se da un cambio en el poder ejecutivo de Estados Unidos, asumiendo la administración Bush (con un enfoque pro ALCA). En los primeros

meses también se perfila, a pesar del fracaso del lanzamiento de la ronda de Seattle, EE.UU. en 1999, el lanzamiento en Doha de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales.

El ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 cambió las prioridades de Estados Unidos, orientándolas a una agenda comercial que prioriza la seguridad nacional. Esto se evidencia en el primer considerando de la Trade Promotion Authority-TPA- (sucesora de la “vía rápida” y aprobada a mediados del 2002), que inicia con la frase: “*La expansión del comercio internacional es vital para la seguridad nacional de Estados Unidos*”.

Con ese cambio de prioridades en la política comercial de Estados Unidos, en noviembre se lanza en Doha, Qatar, la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales de la OMC.

Esta ronda se lanza con muchas dificultades y resquemores por parte de los países en desarrollo, debido a las dificultades con que tropiezan para acceder a los mercados de los países desarrollados, a causa de las distorsiones que generan los subsidios que éstos otorgan a sus productores agrícolas, así como al proteccionismo de su sector textil, lo que afecta a los productos en que aquellos tienen ventaja comparativa.

Igualmente, se perfila que la negociación de esta ronda será complicada por las posiciones tan encontradas que en materia agrícola existen entre la Unión Europea y Estados Unidos.

En Diciembre estalla la crisis argentina, lo que fortalece la posición de América del Sur –liderada por Brasil– de no negociar para el 2005 el ALCA, expresando que se necesita más tiempo para consolidar el MERCOSUR.

El fortalecimiento de la posición del MERCOSUR –que nunca ha estado de acuerdo en negociar el ALCA antes de diciembre del 2005, siendo partidario de un mayor plazo de tiempo–, resquebraja aun más los planes de Estados Unidos de consolidar la integración en bloque de un área de libre comercio en las Américas en el menor tiempo posible.

Esta perspectiva pone sobre el tapete de la administración Bush la oportunidad de retomar la posibilidad de negociar acuerdos comerciales con países o regiones individuales de América, como una forma de ir alcanzando el ALCA en algún momento.

AÑO 2002

El 16 de enero el gobierno de Estados Unidos invita a los gobiernos de Centroamérica a negociar un TLC; en agosto se aprueba el TPA.

Después de repasar los eventos de política comercial y de negociaciones de EE.UU. que precedieron a la invitación a negociar el CAFTA, en la

siguiente sección se hará un breve repaso de los eventos desde el punto de vista centroamericano.

1.2 ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA COMERCIAL Y DE NEGOCIACIONES PROPIAMENTE DE LOS INVOLUCRADOS

Para facilitar la comprensión de estos antecedentes, en la siguiente gráfica se presenta una línea de tiempo de eventos relacionados:

1.2.1 Antecedentes de política comercial y de negociación de EE.UU.

A mediados de los años ochenta, el gobierno de Estados Unidos realiza un cambio en su política comercial, dando un giro hacia las negociaciones bilaterales, al mismo tiempo que mantiene las multilaterales.

De esa cuenta, surgen los “tratados de Libre comercio” con Israel (vigentes desde 1985), con Canadá (vigente desde 1989) y, en la medida en que a finales de esa década quedan empantanadas las negociaciones

de la Ronda Uruguay, surge la primera negociación de un “Tratado de Libre Comercio” entre dos países desarrollados (EE.UU. y Canadá) con un país en desarrollo (México).

En 1992 se termina de negociar el TLCAN (en vigencia desde 1994) y, casi al mismo tiempo, expira la Autorización de la Vía rápida, que había permitido estas negociaciones, así como las de la Ronda Uruguay.

El TLCAN sienta las bases para negociar acuerdos regionales como alternativa a los foros multilaterales y avanzar en la integración económica de los países y abre las perspectivas de iniciar la integración de las Américas, por medio del ALCA, que se lanza en la Cumbre de las Américas en 1994.

Sin embargo, a raíz de la diferencia de opiniones entre demócratas y republicanos sobre el enfoque y relación de los temas ambientales y laborales con el comercio, se imposibilita que la Autorización para la Vía Rápida –Fast Track-, se renueve durante el Gobierno de Clinton. Con ello, la iniciativa de conformar el ALCA en el 2005 pierde momentáneamente su principal motor, que era EE.UU.

Este fracaso se ve reflejado en las fallidas negociaciones del ingreso de Chile al TLCAN, tal y como lo describe Antena Sela, (1998): “*Los tres países*

Gráfica de eventos 2
ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA COMERCIAL
Y DE NEGOCIACIONES DE EE.UU. Y CENTROAMÉRICA, 1985-2002

[illegible]

norteamericanos y Chile iniciaron estas conversaciones en 1995, pero se vieron obligados a suspenderlas después de las reuniones preliminares. El gobierno de Clinton había iniciado estas conversaciones con la esperanza de poder convencer al Congreso de otorgar la autoridad de la vía rápida mientras se realizaba las negociaciones. Al hacerlo, el gobierno subestimó significativamente el grado de desacuerdo existente en torno a los controvertidos temas de los derechos laborales y el medio ambiente. Ya que los demócratas insistían en que las conversaciones sobre el ingreso de Chile al TLCAN debían ampliar las materias incluidas en este tratado, mientras los republicanos solicitaban excluir por completo dichos temas de las discusiones, los legisladores no pudieron ponerse de acuerdo sobre los términos en los cuales se concedería una nueva autorización de la vía rápida”

Apesar de denegársele por segunda vez la autoridad de la Vía Rápida, el gobierno de Clinton, termina las negociaciones del TLC EE.UU.–Jordania (que incluye una interrelación de los temas ambientales y laborales con el comercio).

En el 2001 asume un nuevo gobierno en EE.UU., de tendencia republicana, el que busca matizar la interrelación establecida entre los controvertidos temas ambientales y laborales con el comercio en el TLC con Jordania, que aún no había entrado en vigencia.

En el 2002 se renueva la ley agrícola de EE.UU., aprobada en 1996, con algunos cambios y ampliaciones, consolidando algunos subsidios y formas de otorgarlos. Esta nueva ley, conocida como “Farm Bill”, se aprueba antes que la ley de la Autoridad para la Promoción Comercial (conocida como TPA), y según algunas opiniones, era el condicionante para el TPA.

Con la aprobación del TPA, el Gobierno de EE.UU. tiene el poder para negociar de nuevo “Tratados de Libre Comercio” y rápidamente reinicia y concluye el TLC con Chile (diciembre 2002), que había iniciado antes de la aprobación del TPA.

Al mismo tiempo, revitaliza su interés en el ALCA y surge la invitación para negociar un TLC con Centroamérica, como una vía intermedia para alcanzar el objetivo del ALCA en el 2005.

1.2.2 Antecedentes de política comercial y de negociación de Centroamérica

Mientras tanto, los países centroamericanos se encuentran inmersos en un proceso de apertura comercial, iniciado a mediados de los años ochenta, en la misma línea que otros países en desarrollo. “A partir del inicio de la década de los 70, un número creciente de países en desarrollo, especialmente aquellos que habían optado por una estrategia

orientada hacia el interior o por una industrialización de sustitución de importaciones (ISI) durante la décadas de los 50 y 60, empezaron a liberar su comercio”, tal y como lo comenta Dominick Salvatore (1995).

Estas medidas de liberalización, según Salvatore (1995), estaban destinadas a promover el uso más eficiente de los recursos del país, reemplazando restricciones cuantitativas con aranceles, reduciendo y simplificando aranceles de importación e impuestos de importación; Reduciendo impedimentos para las exportaciones; y eliminando o reduciendo la sobrevaloración de la moneda.

Algunas de estas medidas de apertura comercial, iniciadas por Costa Rica y luego implementadas en mayor o menor medida por el resto de los países centroamericanos, habían resquebrajado el Mercado Común Centroamericano, que recibió un nuevo impulso en 1993, con la firma del Protocolo de Guatemala por los países del área.

En la “revitalización” de la integración económica centroamericana de 1993, se inicia un proceso de “integración abierta”, en el que los países miembros se mantienen dentro del mercado común centroamericano, pero son libres de negociar, individualmente o en bloque, acuerdos comerciales con otros países.

En esa línea y en el proceso de intentar un cambio de estrategia de desarrollo orientada al exterior, los países centroamericanos fueron menos consistentes en sus esfuerzos de liberalización que países como Chile, Nueva Zelanda o Singapur.

Dentro de esa inconsistencia de liberalización comercial, tal y como comenta Salvatore (1995) “utilizaron medidas de incentivos a las exportaciones sin eliminar o reducir considerablemente sus barreras de importación o devaluar sus monedas. Como resultado, el crecimiento de sus exportaciones ascendió a la mitad del alcanzado por los países más liberalizadores”.

En el marco de los hechos descritos anteriormente y sin haberse dado un proceso real de reactivación de la integración económica centroamericana, casi paralelo a la finalización de las negociaciones del TLCAN, los países del área iniciaron un proceso de “integración al TLCAN” por medio de acuerdos comerciales individuales con los países miembros del mismo.

Este proceso da inicio en el marco de los Acuerdos de Tuxtla (1991), cuyos frutos fueron las negociaciones y posterior firma de los “Tratados de Libre Comercio” Costa Rica–México (1993), Nicaragua–México (1998) y Triangulo Norte–México (2001), tal y como se puede observar en el gráfico de tiempo a inicios de esta sección.

Igualmente, los países centroamericanos iniciaron negociaciones con Canadá en forma separada (Costa Rica–Canadá, 2000) y Canadá–CA4 (aun negociándose

Recuadro 1
RAZONES DE ESTADOS UNIDOS
PARA INVITAR A CENTROAMÉRICA A NEGOCIAR UN TLC

¿ **Por qué** la potencia económica y mundial invita a negociar un "TLC" a cinco países pequeños y en vías de desarrollo, que juntos apenas aportan menos del uno por ciento del comercio mundial? Ante las perspectivas de mayores dificultades para incluir sus propuestas en los foros de las negociaciones multilaterales (OMC) y regionales (ALCA), es opinión de los autores que Estados Unidos retoma a inicios del 2002 la estrategia utilizada cuando la Ronda Uruguay no avanzaba, para incluir en otros foros sus temas de interés y establecer precedentes para el resto de foros en los que negocia, ganando aliados para sus propuestas en esos foros por medio de los acuerdos bilaterales. Esta opinión se refuerza con las declaraciones de diciembre de 2002 por parte de autoridades salvadoreñas, sobre los temas OMC (Diario La Prensa, diciembre 2002). Al elegir a Centroamérica como su próximo frente de negociaciones, después de Singapur y Chile, Estados Unidos envía un mensaje a los otros dos frentes de negociación –que hubiese sido muy difícil de enviar si hubiese elegido otros socios- en los que se encuentra involucrado en este momento, ALCA y OMC. Por otro lado, el trabajo de ir homologando la mayor parte de sus aranceles que Centroamérica realizó en los años noventa, hace mas factible negociar con un bloque de cinco países al mismo tiempo, en vez de hacerlo con uno solo (en la OMC, un país es un voto). Igualmente, las negociaciones que los países de la región realizaron con México y Canadá (sólo CR tiene un acuerdo vigente, el resto de los países aun están en proceso de negociación), países miembros del TLCAN con Estados Unidos, convertían a la región en el candidato ideal para negociar un TLC, entrelazando esta negociación del CAFTA con los otros foros comerciales –multilaterales y regionales- en los que actualmente participa Estados Unidos. **En las negociaciones multilaterales de la OMC:** EE.UU. encuentra adeptos para sus propuestas, que inclusive pueden apoyarlo en la promoción de las mismas, y también envía un mensaje claro a los países pequeños en

vías de desarrollo miembros de la OMC: "Si las negociaciones de la ronda Doha no avanzan, Estados Unidos puede estar dispuesto a negociar acuerdos regionales", como lo demuestra el hecho que, para noviembre del 2002, el USTR ha notificado al Congreso de Estados Unidos su intención formal de negociar acuerdos con Centroamérica, Marruecos, Unión Aduanera de Sudáfrica y Australia. Asimismo, la situación propia de los países centroamericanos respecto a los subsidios (Guatemala y Costa Rica son miembros del Grupo Cairns, El Salvador, Honduras y Nicaragua se han declarado importadores netos de alimentos en OMC) facilita a EE.UU. la no discusión del tema de subsidios agrícolas en el CAFTA y lo remite a discutirlo en el foro de OMC, pudiendo ser usado como base o respaldo lo acordado en CAFTA en las negociaciones multilaterales.

En las negociaciones regionales de ALCA: al invitar simultáneamente a cinco países de la región de América a negociar un TLC, quienes ya en otras ocasiones habían manifestado su interés en hacerlo, Estados Unidos envía un mensaje al resto de los países que en este momento son los posibles miembros de ALCA: "Estados Unidos mantiene sus intenciones de conformar el ALCA lo mas pronto posible (la fecha meta es el 2005) y parece decir "lo haremos con quienes estén dispuestos". Asimismo, desde el punto de vista geográfico, cuando el CAFTA entre en vigencia, continentalmente se habrá establecido acuerdos comerciales con América del Norte y América Central (excepto Belice), siendo América del Sur el siguiente paso (con uno de los cuales, Chile, ya tiene también un acuerdo comercial). Este argumento se confirma al observarse un mapa del continente americano y observar que, al terminar de negociarse CAFTA y Canadá-TN4, todos los países que geográficamente se encuentran desde Canadá hasta Costa Rica tendrían acuerdos comerciales entre ellos y geográficamente, estaría integrada comercialmente la mitad del continente americano, exceptuando Belice y Panamá.

a principios del 2003). Asimismo, algunos de los países de Centroamérica, dentro del marco de "integración abierta", negocian conjunta o separadamente "Tratados de Libre Comercio" con Republica Dominicana, Panamá y Chile, y acuerdos de preferencias comerciales con Cuba y países de América del Sur.

Con los antecedentes anteriores, se puede responder desde un punto de vista general a la pregunta que nos hacemos al inicio del capítulo (Recuadro 1).

Sin embargo, desde el punto de vista de la estrategia de política comercial de EE.UU., este

argumento sobre las posibles razones del inicio de las negociaciones de CAFTA puede ser considerado subjetivo, ya que es sumamente general y no permite llegar a una conclusión definitiva de *¿Por qué Estados Unidos eligió a Centroamérica para negociar un "TLC" y no a otra región o país en el mundo?*

Para contestar completamente esta interrogante debe analizarse la variable económica –intencionalmente excluida hasta este momento-, lo cual se realiza en el siguiente capítulo.

2.

RELACIONES COMERCIALES DE LOS SOCIOS DEL CAFTA

Para encontrar una explicación de las razones de las negociaciones del CAFTA se ha explorado inicialmente el punto de vista estratégico de la política comercial de Estados Unidos. Ahora, para completar esta explicación, el análisis se enfoca propiamente hacia las implicaciones comerciales del CAFTA. Para ello, se ha elaborado tres preguntas:

- *¿Qué implica para Centroamérica este tratado?*
- *¿Qué cambios pueden darse en el comercio de la región con Estados Unidos, comparándolo con el actual estado, sujeto a los programas preferenciales del Sistema Generalizado de Preferencias –SGP– y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe –CBI–?*
- *¿Qué importancia tiene este “TLC” desde el punto de vista económico para Estados Unidos?*

Para responderlas, se analizará las relaciones comerciales de los socios del CAFTA desde tres puntos de vista y, de esa forma, tener una clara percepción de las implicaciones para cada una de las partes involucradas:

- Breve análisis de las relaciones comerciales de los socios del CAFTA con el mundo y su impacto dentro del comercio del mismo, para introducirse en el contexto general del impacto de este acuerdo para cada uno de los socios.
- Análisis de las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Centroamérica, en lo que se pondrá especial énfasis en este documento, y las posibles diferencias que un TLC pudiese provocar en las mismas.
- Las relaciones comerciales entre los propios países centroamericanos involucrados en las negociaciones del CAFTA, y que no suelen ser visualizadas como parte del mismo cuando se habla de ello.

2.1 RELACIONES COMERCIALES ENTRE CENTROAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS

2.1.1 Análisis general de las relaciones comerciales entre Centroamérica y Estados Unidos

Al observar la tabla 4 se evidencia que Estados Unidos es el principal socio comercial de la región, representando casi la mitad de su comercio total, seguido por los propios países centroamericanos (comercio intra-regional), después por los países que conforman la Unión Europea, México, Japón, Canadá y los países del Pacto Andino.

Por otro lado, al analizar la tabla 3 se observa que para Estados Unidos, la importancia comercial de la región centroamericana en términos globales es bastante reducida.

Sin embargo, al observar que en el año 2001 Centroamérica era importador en importancia número 20 de EEUU y su exportador número 22 (Estados Unidos exportó el 1.4% e importó el 1.0% del total de su comercio con el mundo), la importancia comercial relativa de la región es mayor de lo que a simple vista se pudiera deducir del análisis de los porcentajes globales.

Para respaldar este argumento, véanse de esa misma tabla los datos de China, el quinto suplidor de Estados Unidos a nivel mundial (y su socio número 12 en exportaciones estadounidenses al mundo) y agréguesele la variable poblacional para obtener una relación comercio por habitante.

Al realizar este análisis, se observa que Estados Unidos exporta a China, con más de mil millones de habitantes, un 2.6% del total de sus exportaciones al mundo, mientras que a Centroamérica, con un poco más de treinta millones de habitantes, exporta un 1.4% de las mismas. Véase una comparación de estos datos en la siguiente tabla.

Tabla 1
IMPORTANCIA RELATIVA DEL COMERCIO DE
CENTROAMÉRICA Y CHINA CON ESTADOS UNIDOS

País o Región	Habitantes (millones)	Exportaciones de EE.UU. (US \$ millones)	% Exportaciones de EE.UU. con el mundo	Exportaciones EE.UU. por habitante (US \$)	Importaciones de EE.UU. (US \$ millones)	% Importaciones de EE.UU. de todo el mundo	Importaciones EE.UU. por habitante (US \$)
CA	30	10,400	1.4	346.7	11,400	1.0	380.0
China	1,000	19,200	2.6	19.2	102,300	9.0	102.3

Fuente: Elaboración propia en base a estimados oficiales.

De la tabla anterior, se puede concluir que la balanza comercial de EEUU con Centroamérica es negativa en un 9.61% mientras que con China es de 532.8%.

Hacer una comparación de este tipo entre el comercio de Estados Unidos con China y Centroamérica pudiese resultar radical o inclusive considerarse superficial, por el número de habitantes de ese país, ya que no se incluye otras variables (PIB per cápita, tipo de comercio o ventajas comparativas de cada país, p.e.).

Sin embargo, el objetivo de esta breve comparación según los habitantes de esas regiones es modificar la

impresión que puede generar el análisis de las simples estadísticas porcentuales de comercio de Estados Unidos, concluyendo que la región es poco importante económicamente para ellos.

En términos de dólares por habitante, la importancia relativa de Centroamérica para el comercio de EEUU es mayor que la de muchos países del mundo. Y se mantiene si el análisis comparativo se enfoca hacia la región americana, como se observa en las siguientes gráficas:

Se observa que en el año 2001 las exportaciones de Estados Unidos a Centroamérica ocuparon el segundo lugar (con un 16%) después de Brasil (27%), superando

Gráfica 1
COMERCIO DE ESTADOS UNIDOS CON SOCIOS DEL
HEMISFERIO OCCIDENTAL (EXCEPTO SOCIOS DE NAFTA)
2001

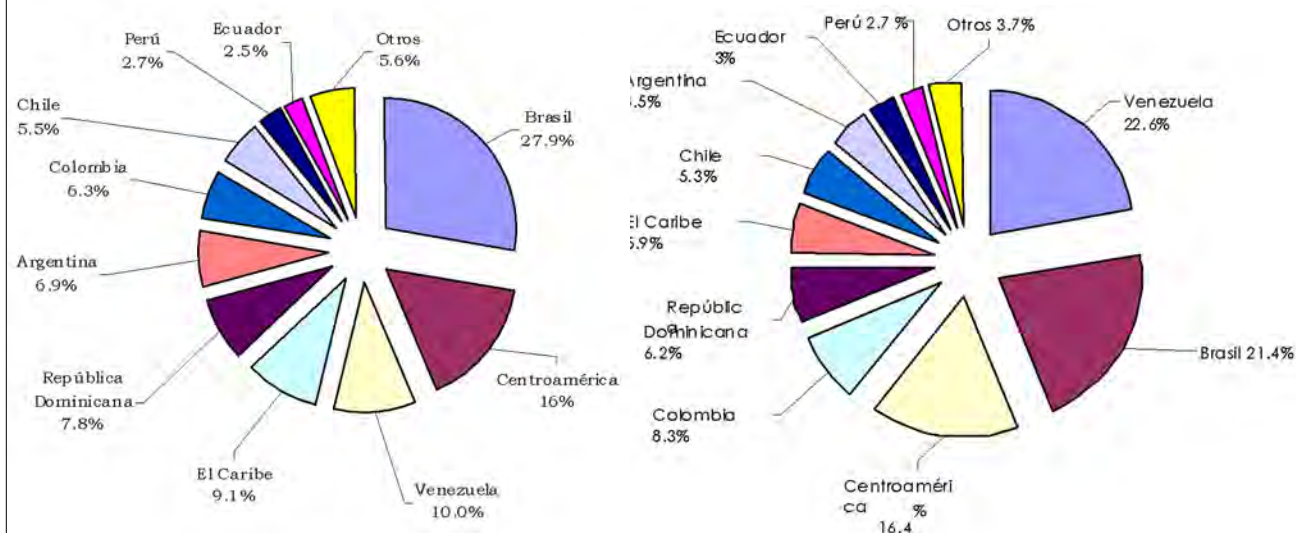


Tabla 2
IMPORTANCIA RELATIVA DEL COMERCIO CENTROAMERICANO
Y DE PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA CON ESTADOS UNIDOS

País	PIB 2000 en Millones US\$	Población (millones de habitantes) 2000	PIB Per cápita en el 2000	Importaciones Per capita desde EEUU en el 2000 (US\$)	Exportaciones Per capita hacia EEUU en el 2000 (US\$)
Argentina	285,101.6	37.0	7,705	127.03	83.84
Brasil	593,779.7	170.7	3,478	89.98	81.17
Chile	70,545.5	15.2	4,641	227.31	212.36
Colombia	81,279.7	42.3	1,922	87.20	164.74
Venezuela	120,483.8	24.2	4,979	229.43	770.60
Republica Dominicana	19,967.0	8.4	2,377	528.98	521.90
Costa Rica	15,884.7	4.0	3,971	611.35	886.80
El Salvador	13,205.0	6.3	2,096	281.73	306.86
Guatemala	19,122.0	11.4	1,677	166.25	228.52
Honduras	5,898.1	6.5	907	396.09	475.38
Nicaragua	2,396.3	5.1	470	74.33	115.69
Centroamérica	56,506.1	33.3			
Promedio Centroamérica			1,824	306	403

Fuente: Elaboración propia según estadísticas USITC y del World Factbook 2001.

a países como Venezuela, República Dominicana, la región del Caribe, Argentina, Colombia y Chile.²

En el mismo año, desde el punto de vista de las exportaciones del hemisferio occidental (exceptuando los miembros del TLCAN) hacia Estados Unidos, se observa que Venezuela es el principal exportador de América Latina, seguido de Brasil; Centroamérica ocupó el tercer lugar con el 16.4% del total.

El monto de las exportaciones centroamericanas hacia EEUU en el año 2001 equivale al 76% de las exportaciones efectuadas por Brasil y supera a las exportaciones de países como Colombia, República Dominicana, la región del Caribe, Chile y Argentina. La región centroamericana superó en un 70% las exportaciones de Chile y Argentina juntos y exportó el doble que Colombia.

Al retomar el análisis de la relación comercial per cápita de Centroamérica con Estados Unidos y hacer esta comparación con los primeros 4 países de la región que comercian con Estados Unidos (exceptuando México), en la tabla 2 se observa lo siguiente:

En el análisis anterior, desde el punto de vista de las exportaciones de Estados Unidos hacia el hemisferio occidental (excluyendo a los miembros del NAFTA), Brasil es su principal socio (27.9%), seguido de Centroamérica (16%) y Venezuela (10%), se observaba que Centroamérica ya tomaba cierta importancia relativa. Al realizar un análisis del comercio por habitante, la región cobra una importancia mayor a la de ser el segundo destinatario de las exportaciones de Estados Unidos en este hemisferio³.

En el año 2000,⁴ en términos per cápita, Centroamérica le compró a Estados Unidos US \$ 306, mientras Brasil US \$89.98 y Venezuela US \$229.43 dólares.

En ese sentido, cada chileno, cuyo país recién ha terminado de negociar un TLC con Estados Unidos, le compra US \$227.31 dólares. Por ende, cada centroamericano compra mucho más de Estados Unidos que un brasileño, un venezolano o un chileno. De los países seleccionados de la muestra, solo los habitantes de República Dominicana compran más de Estados Unidos que los Centroamericanos.

Por el lado de las exportaciones hacia Estados Unidos, de los mismos países seleccionados en la tabla anterior, a nivel general los principales proveedores del hemisferio a EEUU son Venezuela (22.6%), Brasil (21.4%) y Centroamérica (16.4%).

Al realizar el análisis de comercio per capita, e incluyendo a Chile (por razón de su reciente acuerdo con Estados Unidos), se determina que Brasil exporta

2 Se refiere a los socios hemisféricos sin incluir a Canadá y México, pues estos son parte del TLCAN.

3 Excluyendo a los miembros del TLCAN

4 Se utiliza este año de referencia, ya que hasta octubre del 2002, no estaban disponibles todos los datos de población y PIB de los países seleccionados

Tabla 3
COMERCIO PER CÁPITA DE CENTROAMÉRICA CON EE.UU. EN COMPARACIÓN
CON OTROS PAÍSES DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL (EXCLUYENDO LOS DEL NAFTA)

País	PIB per capita 2000	% PIB per capita de los habitantes de CA en relación a ese país	Veces que CA per capita importa de EE.UU. comparandose con el per capita del país seleccionado	Veces que CA per capita exporta hacia EE.UU. comparandose con el per capita del país seleccionado
Argentina	7,705	23.7%	10.17	20.28
Brasil	3,478	52.4%	6.48	9.46
Chile	4,641	39.3%	3.42	4.82
Colombia	1,922	94.9%	3.70	2.57
Venezuela	4,979	36.6%	3.64	1.43
República Dom.	2,377	76.7%	0.75	1.01
Costa Rica	3,971	45.9%	1.09	0.99
El Salvador	2,096	87.0%	1.25	1.51
Guatemala	1,677	108.7%	1.69	1.62
Honduras	907	201.0%	0.38	0.42
Nicaragua	470	388.2%	1.06	0.90
Promedio C.A.	1,824	100.0%	1.00	1.00

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 2001 y USITC 2002.

por habitante US \$ 81.17 dólares (tiene balanza comercial negativa con Estados Unidos), Venezuela US \$ 770.60 dólares (el principal producto de exportación de ese país es petróleo), Centroamérica US \$ 403 dólares y Chile US \$ 212.36 (tiene balanza comercial negativa con Estados Unidos).

Al analizar la relación de importaciones per cápita provenientes de Estados Unidos⁵ y el PIB per cápita de la muestra seleccionada, se observa que⁶:

- Las importaciones provenientes de Estados Unidos equivalen a un 16.77% del PIB per cápita centroamericano y las exportaciones a ese país, a un 22.07%.
- Las importaciones provenientes de Estados Unidos equivalen sólo a un 2.59% para los brasileños, un 4.61% para Venezuela y un 4.90% (Chile) del PIB per cápita respectivo.
- Las exportaciones hacia Estados Unidos equivalen sólo a un 2.33% para Brasil, un 15.48% para Venezuela y un 4.58% para Chile del PIB per cápita de esos países.

Analizando la posible dependencia del PIB per cápita de los centroamericanos desde la perspectiva de las estadísticas de EEUU, en relación a otros países seleccionados se observa lo siguiente⁷:

De la tabla 3, se puede observar que en términos per cápita, los centroamericanos:

- Con un poco más de la mitad de los ingresos de un brasileño (el 52.4% de su PIB per capita), los centroamericanos le compran a Estados Unidos 6.48 veces lo que Brasil le compra a ese país y le venden 9.46 veces lo que ellos a Estados Unidos.
- Haciendo la misma relación, con el 36.6% del PIB per cápita venezolano, Centroamérica compra a Estados Unidos 3.64 veces lo que Venezuela y le vende 1.43 veces lo que vende Venezuela.
- Con el 39.3% de los ingresos chilenos, cada centroamericano importa de Estados Unidos 3.42 veces lo que cada chileno importa y exporta 4.82 veces lo que cada chileno.

Si se compara esta mayor interdependencia económica de Centroamérica y EEUU en términos per capita con otros países del hemisferio occidental, la teoría de Paul Krugman puede encontrar cierta sustento. Ésta explica que dependiendo de los costos de transporte y comunicación, las relaciones comerciales con países a una mayor distancia geográfica se hacen dificultosas, si se compara con el acceso y facilidad de comerciar con países dentro de un espacio geográfico compacto.

5 Según la perspectiva de las estadísticas estadounidenses de comercio.

6 Debe recordarse que para esta comparación se está utilizando el PIB reportado por CEPAL y las estadísticas de comercio exterior de EEUU, ya que se intenta “visualizar” el posible punto de vista de ese país.

7 Ver explicación metodológica en anexos del capítulo

Recuadro 2
RESUMEN ANALÍTICO DE LAS RELACIONES
COMERCIALES ENTRE CENTROAMÉRICA
Y ESTADOS UNIDOS

1. Para Centroamérica, Estados Unidos es su principal socio comercial, con aproximadamente entre un 40 y 45% del total de su comercio con el mundo. Para este país, en cambio, el área centroamericana, en términos absolutos, significa menos del 1.5% de su comercio con el mundo.
2. Desde el punto de vista relativo del comercio de Estados Unidos con el continente americano (si se exceptúa los países miembros del TLCAN), Centroamérica toma una mayor importancia, ya que es su segundo importador de bienes (sólo después de Brasil) y el tercer exportador (después de Venezuela y Brasil). En el 2001, Centroamérica superó en un 70% las exportaciones a Estados Unidos de Chile y Argentina juntas.
3. Si se obtiene la relación PIB per cápita y comercio exterior per cápita con Estados Unidos la importancia relativa de Centroamérica se incrementa, ya que, con menos ingreso por persona, la relación comercial es mayor que la de los otros países del hemisferio occidental (exceptuando NAFTA).

2.1.1.1 Evolución y balanza del comercio bilateral entre Estados Unidos y Centroamérica⁸

2.1.1.1.1 Punto de vista de Centroamérica

Para los países de Centroamérica, históricamente Estados Unidos ha sido su socio comercial más importante, como lo demuestra la siguiente gráfica:

Según se observa en las estadísticas de SIECA,⁹ en el 2001 cerca del 45% de las exportaciones y 41% de las importaciones centroamericanas correspondían a ese mercado, manteniéndose esta relación desde mediados de los años noventa, cuando las exportaciones a Estados Unidos incrementaron en el porcentaje de comercio global de la región.

Al observar la gráfica 2, a primera vista se puede obtener la impresión de que el dinamismo del comercio

Tabla 4
CRECIMIENTO DEL COMERCIO
DE CENTROAMÉRICA CON EL MUNDO
1995-2001

Comercio de Centroamérica	Crecimiento 95/01
Total de exportaciones al mundo	5.00%
Exportaciones hacia Estados Unidos	9.40%
Total de importaciones del mundo	8.80%
Importaciones desde Estados Unidos	8.40%

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de SIECA.

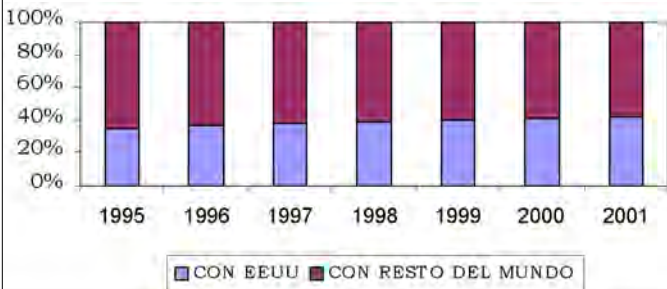
de Centroamérica con el mundo fue casi igual (excepto en las exportaciones de 1995 a 1997, donde se observa el rápido incremento de estas con Estados Unidos); sin embargo, al ver la tabla 4:

Se puede observar que durante el período analizado (1995-2001), las exportaciones centroamericanas a Estados Unidos tuvieron un mayor dinamismo que las exportaciones hacia el resto del mundo, pues las primeras gozaron de un crecimiento promedio de casi 10%, mientras que las segundas la mitad. Esta tendencia de mayor dinamismo en las exportaciones dirigidas hacia Estados Unidos que hacia el resto del mundo no es la misma para las importaciones, cuya tendencia es similar, sin distinguir el comercio con Estados Unidos que con el resto del mundo.

De lo anterior, se puede concluir que la dependencia de las exportaciones hacia EEUU ha ido incrementándose desde mediados de la década anterior, mientras que la relación o dependencia de las importaciones centroamericanas, no tienen preferencia, ya sean provenientes de EEUU o de otra parte.

Sin embargo, estas tendencias del comercio exterior centroamericano en el periodo 95-01, no son constantes durante el mismo, como se observa en la tabla 5.

Gráfica 2
COMERCIO CENTROAMERICANO



FUENTE: Elaboración propia con información de SIECA

8 Para introducirse en el análisis de la evolución y la balanza del comercio bilateral Estados Unidos-Centroamérica, se utilizará los datos reportados por los bancos centrales de Centroamérica y por el USITC.

9 Secretaría de Integración Económica Centroamericana, <http://sieca.org>. Estas cifras no incluyen el valor de las exportaciones e importaciones por concepto de Prendas de Vestir (maquila), por lo que las cifras están subestimadas. Si se tomara en cuenta este rubro, se estima que el porcentaje de las exportaciones de Centroamérica hacia Estados Unidos en 2001 llegaría a representar cerca del 60% del total. En esta sección, para conocer la perspectiva del comercio Centroamérica-Estados Unidos, se utilizará las de SIECA, contrario a lo que sucede en la mayor parte del documento.

Tabla 5
TASAS DE VARIACIÓN INTERBIANUAL
COMERCIO CENTROAMÉRICA-ESTADOS UNIDOS
1995-2001

Renglón	Exportaciones Centroamérica			Importaciones Centroamérica		
	95/97	97/99	99/01	95/97	97/99	99/01
Centroamérica – Estados Unidos	55.2%	21.8%	-31.2%	29.1%	22.0%	2.9%
Total Centroamérica – resto del mundo (sin EEUU)	18.8%	10.2%	-24.1%	23.4%	11.6%	18.2%

Fuente: Elaboración según información de la SIECA

Se observa que el dinamismo de las exportaciones centroamericanas hacia Estados Unidos en el periodo 1995-2001, ha disminuido en los últimos años, en los que se registra una caída de las mismas.

Por ejemplo, el crecimiento del 95 al 97 de las exportaciones hacia Estados Unidos fue del 55.2%, versus el 18.8% del crecimiento de las exportaciones hacia el resto del mundo. Si bien se mantiene la tendencia de un mayor crecimiento hacia Estados Unidos que hacia el resto del mundo (97/99), se comienza a observar una ligera declinación en la dinámica de exportación, no importando el destino de las mismas.

En el periodo 1999-2001, el crecimiento de las exportaciones centroamericanas fue negativo, siendo esto más evidente cuando se dirigen hacia Estados Unidos (-31.2%) que cuando se dirigen al resto del mundo (-24.1%).

Al analizar la tendencia de las importaciones centroamericanas en el mismo periodo (95-01), se observa que no son constantes y que sucede un cambio en el periodo 99-01, ya que el dinamismo de las

importaciones provenientes del resto del mundo (18.2%) es mayor que el dinamismo de las importaciones provenientes de Estados Unidos (2.9%).

Por lo anterior, se puede concluir que, si la tendencia de crecimiento de las importaciones provenientes del resto del mundo se mantiene, al igual que la de EEUU, en los siguientes años las importaciones en Centroamérica provenientes de ese país pudiesen comenzar a ser desplazadas por otros proveedores.

2.1.1.1.2 Punto de vista de Estados Unidos:

Al tomar como base las estadísticas de la Oficina Comercial de los Estados Unidos,¹⁰ durante el periodo 1992-2001, la balanza comercial de Centroamérica con respecto a Estados Unidos fue favorable,¹¹ tal como se observa en la gráfica 3.

Durante el periodo analizado, según el USITC, únicamente entre 1992 y 1994 se registró una balanza comercial negativa para los centroamericanos.

A partir de 1995, el saldo de la balanza comercial ha sido favorable y en cada uno de los últimos tres años (1999-2001) se ubicó en el orden de US \$2,500 millones.

En el 2001, las exportaciones totales de Centroamérica a Estados Unidos alcanzaron los US \$11,090 millones y las importaciones desde ese país US \$ 9,024 millones, lo que implica que desde 1992 las exportaciones se han quintuplicado y las importaciones aumentaron casi cuatro veces.

De acuerdo a las mismas estadísticas, tanto las exportaciones como las importaciones hacia y desde Estados Unidos han aumentado desde la década pasada. Durante ese periodo, las exportaciones tuvieron un crecimiento promedio anual de 19.2%, mientras que las importaciones crecieron a un ritmo un poco menor (15.2% anual). Sin embargo, si se analiza en detalle la

Tabla 6
TASAS DE VARIACIÓN INTERANUAL
COMERCIO CENTROAMÉRICA-
ESTADOS UNIDOS, 1996-2001

Año	Exportaciones CA hacia EE.UU.	Importaciones CA desde EE.UU.
96-97	22.6%	17.3%
97-98	9.9%	12.9%
98-99	19.2%	0.5%
99-00	6.6%	7.3%
00-01	-5.7%	0.5%

Fuente: elaboración según cifras de USITC, 2002.

10 United States International Trade Commission –USITC-. Contabiliza al sector maquila centroamericano, a diferencia de los datos de SIECA.

11 Si se toma como base las cifras de SIECA el saldo de la balanza comercial será a negativo. Esto significa que la exportación de prendas y accesorios de vestir (clasificación arancelaria No.61 y 62) es un rubro que incide en gran porcentaje en el comercio con Estados Unidos. balanza comercial sería negativo. Esto significa que la exportación de prendas y accesorios de vestir (clasificación arancelaria No.61 y 62) es un rubro que incide en gran porcentaje en el comercio con Estados Unidos.

Gráfica 3
BALANZA COMERCIAL ENTRE CENTROAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS
(En millones de US\$)

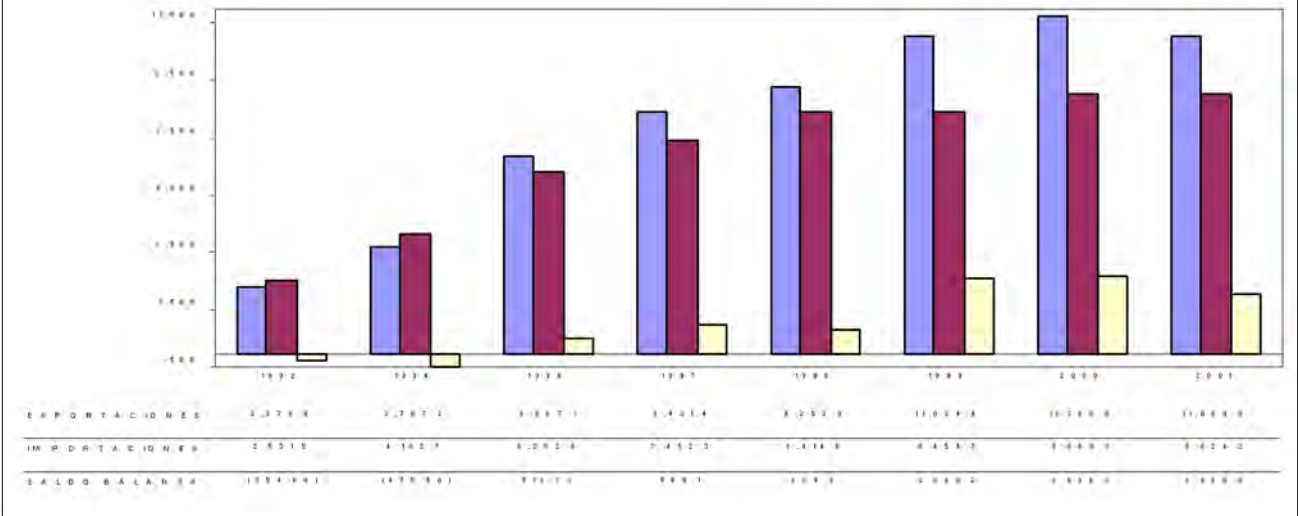


tabla 6 se puede observar que en los primeros años del período se produjo un crecimiento de las exporta-

ciones de Centroamérica hacia EEUU de cerca del 20% anual mientras en el último año hubo un decrecimiento de 5.7%.

La misma tendencia decreciente se nota en el caso de las importaciones en los últimos años del período, con una variación interanual del 17.3% entre 1996 y 1997 y del 0.5% entre 2000 y 2001.

Estos resultados decrecientes pueden ser a causa del lento crecimiento mundial de la economía, pero, de estos datos se puede observar que las exportaciones de Centroamérica hacia Estados Unidos, si bien han crecido mas rápidamente que el comercio de la región con el resto del mundo, en los últimos años han perdido vigor, e inclusive, han comenzado a decrecer.

Es importante tener presente que desde la década de los ochenta, las relaciones comerciales de Centroamérica con Estados Unidos han estado guiadas por las preferencias otorgadas a través de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. A pesar del carácter temporal y unilateral de la misma, durante la última década (1990-2001), el intercambio comercial (exportaciones más importaciones) pasó de US \$ 5,670 millones en 1990 a poco más de US \$20,000 millones en 2001, lo que representa una expansión de más de 3 veces en once años. El análisis de este comercio se hará más adelante.

2.1.2 Diagnóstico de la relación comercial

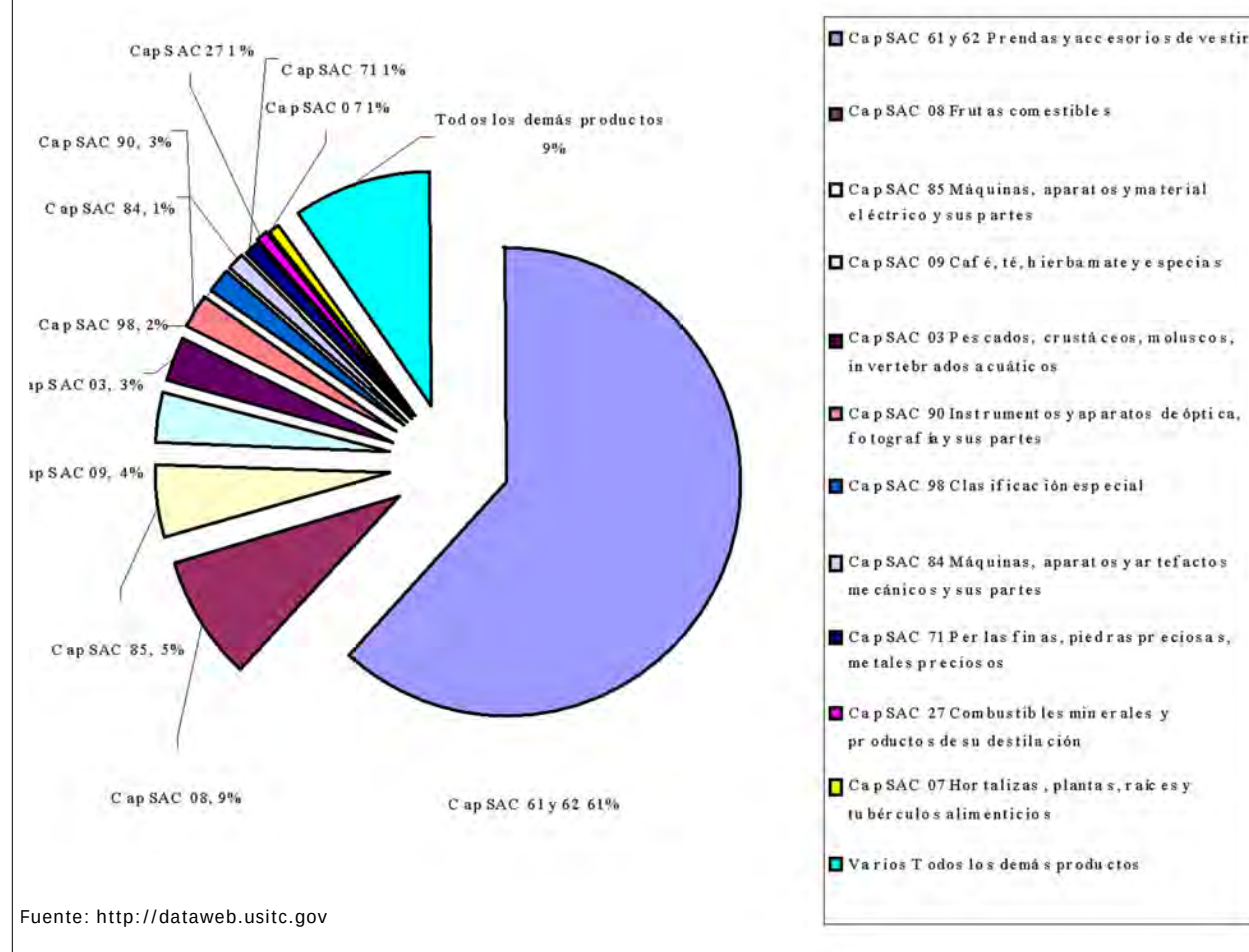
2.1.2.1 Principales productos del intercambio comercial

Durante la última década, las exportaciones de Centroamérica se han diversificado notablemente. Para finales de los ochenta los principales productos de

Recuadro 3
RESUMEN DE LA EVOLUCIÓN
Y BALANZA DE COMERCIO ENTRE
ESTADOS UNIDOS Y CENTROAMÉRICA
1995-2001

1. Las exportaciones de Centroamérica tienen mayor dinamismo hacia Estados Unidos que las que se dirigen al resto del mundo. En los últimos años, la tendencia del dinamismo de las exportaciones de Centroamérica ha sufrido un decremento, siendo mas acentuado el sufrido en las exportaciones hacia Estados Unidos.
2. Las tendencias del dinamismo de las importaciones Centroamérica no tienen una diferencia significativa cuando son de Estados Unidos o del resto del mundo. Sin embargo, en el periodo 99-01, el dinamismo del crecimiento de las importaciones provenientes del resto del mundo (18.2%) fue mayor que el de las importaciones de Estados Unidos (2.9%). Esto podría significar que se está iniciando una tendencia de comenzar a sustituir en el área las importaciones provenientes de EEUU por otros proveedores.
3. De acuerdo a las estadísticas de Estados Unidos, la balanza comercial con Centroamérica es favorable para esta región desde 1995; en el periodo 1992-2001, las exportaciones Centroamérica hacia ese país crecieron anualmente un 19.2% y las importaciones centroamericanas de Estados Unidos a un ritmo de 15.2%. En el periodo 2000-2001, la tendencia de crecimiento de las exportaciones Centroamérica hacia Estados Unidos experimenta un decremento del -5.7% y las importaciones centroamericanas de Estados Unidos apenas crecen un 0.5%.

Gráfica 4
PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN DE CENTROAMÉRICA HACIA EE.UU
(por capítulo arancelario)
Año 2001



exportación eran agrícolas, principalmente café y banano, que acaparaban cerca del 45% del total hacia Estados Unidos. Sin embargo, a partir de 1989 éstos empezaron a declinar, representando en el 2001 el 12% del total de las mismas.

En los años 2000 y 2001, cerca del 85% de los productos exportados por Centroamérica hacia Estados Unidos se concentró en ocho rubros.

Desde el punto de vista de las importaciones provenientes de Estados Unidos en esos mismos años (2000-2001), la tendencia de concentrarse en un grupo de productos se mantiene, si bien aumenta el número de a 12 de éstos, como se puede observar en los anexos del capítulo.

Al enfocar únicamente el análisis en el 2001 se observa la situación que se expone en las siguientes gráficas:

Se puede observar que en los primeros años del período se produjo un crecimiento de las exportaciones de Centroamérica hacia EEUU de cerca del 20% anual

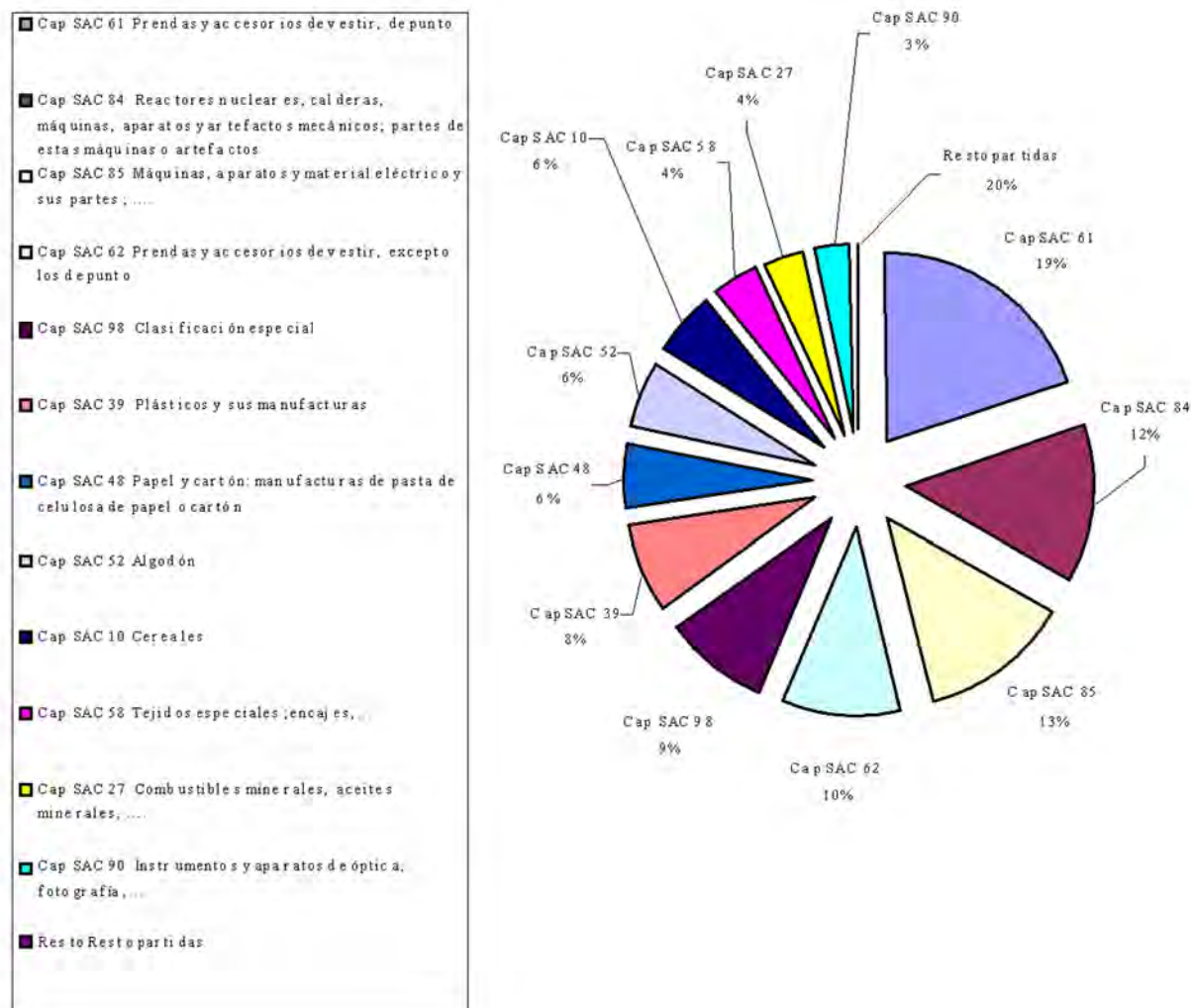
mientras en el último año hubo un decrecimiento de 5.7%.

La misma tendencia decreciente se nota en el caso de las importaciones en los últimos años del período, con una variación interanual del 17.3% entre 1996 y 1997 y del 0.5% entre 2000 y 2001.

Estos resultados decrecientes pueden ser a causa del lento crecimiento mundial de la economía, pero, de estos datos se puede observar que las exportaciones de Centroamérica hacia Estados Unidos, si bien han crecido mas rápidamente que el comercio de la región con el resto del mundo, en los últimos años han perdido vigor, e inclusive, han comenzado a decrecer.

Es importante tener presente que desde la década de los ochenta, las relaciones comerciales de Centroamérica con Estados Unidos han estado guiadas por las preferencias otorgadas a través de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. A pesar del carácter temporal y unilateral de la misma, durante la última década (1990-2001), el intercambio comercial (exportaciones más

Gráfica 5
PRINCIPALES PRODUCTOS DE IMPORTACIÓN DE CENTROAMÉRICA PROVENIENTES DE EE.UU
(por capítulo arancelario)
Año 2001



Fuente: <http://dataweb.usitc.gov>

importaciones) pasó de US \$ 5,670 millones en 1990 a poco más de US \$20,000 millones en 2001, lo que representa una expansión de más de 3 veces en once años. El análisis de este comercio se hará más adelante.

De las gráficas anteriores se realiza el siguiente análisis del comercio Centroamérica-Estados Unidos:

2.1.2.1.1 Exportaciones de Centroamérica hacia Estados Unidos

Durante el 2001 el rubro más importante de las exportaciones hacia Estados Unidos lo constituyó las prendas de vestir y sus accesorios (clasificación arancelaria 61 y 62), con un valor de US \$ 6,835 millones, representando cerca del 62% del total, seguido

por las frutas comestibles -que incluye bananos, cítricos, melones y sandías- con un 8.7% del total y un valor de US \$ 966 millones.

El tercer lugar lo constituyen las máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes, con un 5.3% del total.

El café ocupó el cuarto lugar y representó únicamente el 3.5% del total, con US \$391.5 millones, registrando una caída sustancial con respecto al año anterior (en esta categoría se incluye otras especias como te y cardamomo). En quinto lugar de importancia se ubicaron los pescados, crustáceos y moluscos (camarones y langostas) con un 2.9% del total.

En esta composición de exportaciones hacia Estados Unidos, como se muestra más adelante, en el análisis del comercio por país, el rubro de prendas de vestir (61 y 62) fue el más importante para todos y cada uno de los países centroamericanos, representando entre el 62% y el 87% de las mismas, excepto para Costa Rica, para el que constituyó sólo el 27%. El país para el que más representó fue El Salvador con más del 86% de sus exportaciones totales hacia dicho país.

De lo anterior se puede observar que las exportaciones centroamericanas se encuentran focalizadas en productos de cierto valor agregado (cadena textil – confección), productos de poco valor agregado, conocidos como exportaciones “de postre” (frutas comestibles, café, azúcar) y, debido al efecto Intel, el tercer lugar lo ocupan las maquinas eléctricas y sus partes.

2.1.2.1.2 Importaciones de Centroamérica provenientes de Estados Unidos

Al observar la gráfica 5, se constata que en el 2001 el 75% de las importaciones centroamericanas de Estados Unidos estuvieron concentradas en 12 rubros.

El mayor rubro lo constituyeron las prendas y accesorios de vestir de punto (clasificación No. 61), con un monto de US \$ 1,315 millones, representando casi el 15% del total. Hay que señalar que aquí se está analizando las estadísticas de Estados Unidos, que incluyen el monto total de lo enviado o recibido de maquila, y que, al mismo tiempo, contabilizan los valores como montos completos, no sólo el valor agregado añadido en la región. Igualmente, hay que

anotar que en los capítulos arancelarios la materia prima se encuentra muchas veces en el mismo capítulo que el producto terminado.

Siguen en importancia los insumos para la producción, que están clasificados en los capítulos 84 y 85 (máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; y máquinas, aparatos y material eléctrico), con US \$ 857 y US \$842 millones, representando un 9.5% y 9.3% del total, respectivamente.

En tercer lugar se ubicaron las prendas y accesorios de vestir excepto las de punto (clasificación No. 62), con US \$ 646 millones. Otros rubros importantes son los de plásticos y sus manufacturas, con casi US \$500 millones; papel, cartón y sus manufacturas con US \$372 millones; algodón con US \$371 millones y los cereales con US \$361 millones.

Si se suma las importaciones de prendas de vestir (primer y tercer rubro), se puede ver que en el 2001 estas prendas constituyen casi el 22% de las compras totales de Centroamérica provenientes de ese país. Y si se suma las de algodón, la cadena textil – confección es mas del 25%.

Asimismo, se puede observar que los principales productos prácticamente se les clasifica en tres áreas: cadena textil–confección (incluyendo materiales de empaque, lo que explica en parte las importaciones de plásticos y cartones), maquinaria y combustibles. Sólo un producto agrícola –cereales- se encuentra dentro de las principales importaciones provenientes de EEUU, con un 4% de éstas.

El análisis anterior puede concluir con que Centroamérica adquiere de EEUU principalmente productos para “reenviárselos” después de añadirles valor agregado (caso de la cadena textil–confección) y productos, que en su mayoría, no produce o los produce en cantidades insuficientes para la demanda existente, como pudiese ser el caso de los cereales.

Recuadro 4 RESUMEN DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DEL INTERCAMBIO COMERCIAL CA-EEUU

1. Las exportaciones centroamericanas se han diversificado notablemente, pasando del café y banano, que en 1989 eran el 45% de las exportaciones hacia Estados Unidos, a representar esos productos en el 2001 sólo el 12% del total.
2. En el 2001, el 85% del comercio hacia Estados Unidos se concentraba en ocho rubros, siendo los primeros cinco (en orden de importancia): prendas de vestir (62%), frutas comestibles (8.7%), máquinas y aparatos eléctricos y sus partes (5.3%), café (3.5%)-que sufrió un fuerte decremento con respecto al año anterior-, pescados, crustáceos y moluscos (2.9%).
3. En ese mismo período, las importaciones se concentraban en un 75% en 12 rubros, siendo los primeros cinco (en orden de importancia): prendas y accesorios de vestir (22%), máquinas y artefactos mecánicos y eléctricos (18.8%), plásticos (5.5%), papel y cartón (4.1%), algodón (4.1%) y cereales (4%).

2.1.2 Comercio centroamericano bajo los Sistemas Preferenciales de Comercio

Durante las décadas de los años setenta y ochenta, como una manera de ayudar a los países pobres a salir del estancamiento económico y del subdesarrollo, los miembros de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) negociaron que los países industrializados otorgaran un acceso comercial privilegiado con concesiones a los países en vías de desarrollo.¹² En este marco, Estados Unidos otorgó a Centroamérica

12 Romero Herrera, Luz Evelia et.al, UFM, 1994.

estos beneficios principalmente mediante el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC); como complemento de estos, en el 2001 otorgó el sistema conocido como CBTPA, que incluye algunos productos textiles que no estaban incluidos en los esquemas anteriores.

En términos absolutos, la implementación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe ha sido beneficiosa para Centroamérica, ya que según algunas estadísticas¹³ las exportaciones hacia Estados Unidos aumentaron en cada país aproximadamente un 300% desde la década de los ochenta.

A pesar de que dentro de estos acuerdos nunca se ha incluido al sector textiles y confección (el rubro que Estados Unidos más protege, siendo por consiguiente el que más perjudica a los países de la ICC), sí existió un programa especial (Niveles de Acceso Garantizados) para textiles y prendas de vestir que facilita el acceso al mercado para ropa confeccionada en países de la ICC con hilados de origen estadounidense. Así, las exportaciones centroamericanas en este rubro pasaron de US \$164 millones en 1985 a US \$ 1,705 en 1992¹⁴ y a US \$ 6,834 en 2001.¹⁵ En este contexto, se puede afirmar que de 1985 al 2001 las exportaciones centroamericanas han crecido más de 40 veces.

Aun con la existencia de beneficios otorgados mediante sistemas preferenciales, durante los seis años 1996-2001 la mayor parte de las exportaciones centroamericanas hacia Estados Unidos fue enviada sin hacer uso de ellos. Entre 1996 y 2000, el 85% del total de exportaciones (en promedio) no hizo uso de las preferencias, mientras que el 14% ingresó bajo el programa de la ICC y el 1% bajo el SGP.

En el 2001, con la entrada en vigencia del CBTPA, que incluyó parte de la exportación de prendas de vestir (maquila), el porcentaje de productos exportados utilizando los programas preferenciales subió a 42.2%, de los cuales el CBTPA representó el 31%, la ICC el 10.5% y el SGP el 1.2%

2.1.3 Diferencias entre la situación actual y la situación posible con el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y EE.UU.

En la presente sección se pretende explorar los cambios que se podría esperar desde el punto de vista comercial al entrar en vigencia el “Tratado de Libre

Comercio” con Estados Unidos. Básicamente se intenta identificar las diferencias que existen entre los acuerdos comerciales unilaterales (situación actual), representados por los acuerdos de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y el Sistema Generalizado de Preferencias, y un acuerdo comercial recíproco, como el “Tratado de Libre Comercio”.

Este análisis se hace a partir de las diferencias de acceso arancelario y diferencias no arancelarias

2.1.3.1 Diferencias de acceso arancelario

El primer resultado que se pensaría un “Tratado de Libre Comercio” generaría es la eliminación de aranceles, que ha sido la tradicional barrera al comercio entre los países. A este respecto, es interesante hacer notar que, según un estudio reciente (AGEXPRONT 2002), actualmente cerca del 87% de las partidas arancelarias que conforman el sistema armonizado estadounidense entra libre de arancel o con preferencias arancelarias a ese país, ya que se trata de productos que provienen de países beneficiarios de la ICC o el SGP.

Como se observa en la tabla 7, del total de 11,331 partidas arancelarias, cerca del 31% entra libre de aranceles, mientras que 13% de las mismas no

**Recuadro 5
RESUMEN DEL COMERCIO
CENTROAMERICANO BAJO LOS SISTEMAS
PREFERENCIALES DE COMERCIO**

1. Si bien la ICC y el SGP nunca incluyeron al sector textil y vestuario, sí existió un programa preferencial que garantizó el acceso al mercado de Estados Unidos de prendas elaboradas con hilo y/o tela estadounidense. Éste ha sido el origen del crecimiento de las denominadas “maquilas” de confección, como se conoce en Estados Unidos, y que incrementó las exportaciones de Centroamérica en ese rubro de 164 millones de dólares en 1985 a 6,834 millones de dólares en el 2001. Esto significa que de 1985 al 2001 las exportaciones de “maquila” incrementaron 4,167 veces.
2. A pesar de los beneficios otorgados mediante los sistemas preferenciales de comercio, en el periodo 1996-2001 la mayor parte de las exportaciones centroamericanas hacia Estados Unidos fueron efectuadas sin hacer uso de tales sistemas.
3. Entre 1996 y el 2001, el 14% de las exportaciones totales de Centroamérica se efectuó bajo el programa ICC y el 1% bajo el programa SGP.
4. En el 2001, año en que entra en vigencia el programa CBTPA, que sí incluye la mayor parte de la exportación de prendas de vestir (maquila propiamente), el porcentaje de productos exportados a Estados Unidos utilizando un sistema preferencial de comercio se incrementa al 42.2%. El CBTPA representó el 31% de este, la ICC el 10.5% y el SGP un 1.2%.

13 Ibid, pag. 362.
14 CEPAL, “Centroamérica y el TLCAN: Efectos inmediatos e implicaciones futuras”, mayo 1995.
15 La cifra de 2001 corresponde a la suma de las partidas 61 y 62 según los datos de USITC

tiene ninguna preferencia para ingresar; el resto puede entrar con preferencias arancelarias.

De acuerdo al mencionado estudio, se estima que estos porcentajes de acceso arancelario al mercado de EEUU no cambiarían sustancialmente con la entrada en vigencia del TLC, pues la mayoría de productos excluidos por ese país en los sistemas preferenciales de comercio son caracterizados como “sensibles” y, por lo tanto, no se espera que haya un cambio sustancial en mejora de acceso arancelario de inmediato en el CAFTA.

Sin embargo, de acuerdo al mismo estudio, sí se esperaría que se acelere la tendencia de intercambio comercial observada entre los países y que se mejore el acceso arancelario para ciertos productos que en este momento enfrentan limitaciones para ingresar al mercado estadounidense, como podrían ser carne, lácteos y azúcar, entre otros, así como la cadena textil - confección.

El sector de los textiles-confección debiese ser de particular interés para los centroamericanos en las negociaciones del CAFTA, ya que según estadísticas de EEUU, el 62% de las exportaciones totales del área a ese país fue de ese rubro.

En ese mismo año, el porcentaje de comercio centroamericano hacia EEUU, utilizando un sistema preferencial de comercio, subió a 42.2% del total, versus lo sucedido en el periodo 1996 - 2000, en el que el 85% de las exportaciones a Estados Unidos no utilizaron ningún sistema preferencial.

Debe recordarse que en el 2001 entró en vigencia el CBTPA, que incluye parte del comercio textil-confección e incrementa en 31% del total de las exportaciones centroamericanas el uso de sistemas preferenciales de comercio.

Si al análisis anterior se agrega que en el 2001 el 85% de las exportaciones hacia Estados Unidos se concentró en 8 rubros, y que de estos el 62% fueron textiles y confección, una mejora en el acceso arancelario

para este rubro pudiese revertir la tendencia observada en el mismo año de un decrecimiento de las exportaciones centroamericanas.

Desde el punto de vista de las importaciones centroamericanas de productos estadounidenses, tampoco se debería esperar una mejora inmediata en el acceso arancelario para el grueso de éstas, ya que si se considera que en el 2001 el 75% de las mismas se concentra en 12 rubros, de los cuales maquinaria es el 18.8% y algodón el 4.1%, estos productos ya gozan en este momento en su mayoría de un arancel cero para cualquier importación de cualquier parte del mundo.

Inclusive, las principales importaciones de Centroamérica desde Estados Unidos, como cereales y vehículos, son consideradas “sensibles” por algunos de los gobiernos del área. Los cereales, porque la agricultura está fuertemente subsidiada a nivel mundial, y recién en el 2002, Estados Unidos autorizó un monto de US \$ 180,000 mil millones de dólares para ser distribuido en 10 años como subsidios a sus agricultores.¹⁶ Y los vehículos, por ser considerados “sensibles” por razones fiscales y por haber sido anteriormente excluidos¹⁷ en las negociaciones de otros TLC's por los países del área.

Sin embargo, al tomarse compromisos a nivel internacional, los países no pueden utilizar los aranceles a su antojo. Por ende, éstos no pueden cambiarse por cualquier decisión política.

2.1.3.2 Diferencias no arancelarias entre la situación actual y la situación con el CAFTA

De acuerdo a la experiencia de las negociaciones y puesta en marcha de otros tratados de libre comercio, se prevé que el TLC con Estados Unidos podría tener efectos en cuatro áreas:

- Marco jurídico general
- Acceso a mercados
- Clima de negocios
- Modernización institucional

a) Marco jurídico general

En este tema podría esperarse una diferencia en el aspecto de la reciprocidad comercial, si se compara la situación bajo los sistemas preferenciales de comercio y un “Tratado de Libre Comercio”.

Los acuerdos unilaterales están basados en el principio de que los países beneficiarios deberían recibir un trato preferencial por parte de los países

Tabla 7 ESTRUCTURA DEL SISTEMA ARMONIZADO DE ESTADOS UNIDOS		
Status	Partidas	%
Arancel mayor que 0	5,304	46.8%
Libre	3,472	30.6%
Arancel específico	1,073	9.5%
Sin preferencia arancelaria	1,320	11.6%
No aplican (Capítulo 98 del SAC)	162	1.4%
Total	11,331	100.0%
Fuente: Elaboración según AGEXPRONT, 2002		

16 Se recomienda ver el resumen del Farm Bill en el anexo del capítulo 1.

17 Ver tabla en el anexo del capítulo 3, resumen de productos excluidos en otros TLCs por Centroamérica, así como de los arancelizados en OMC.

industrializados, lo que implica que el único que está obligado a reducir las barreras al comercio es el país otorgante y no los países beneficiarios. En este caso las obligaciones no son recíprocas y están sujetas a la voluntad del país que otorga el SGP, mientras que en un Tratado de Libre Comercio todas las partes involucradas deben reducir las barreras al comercio.

Otro aspecto en el que se notaría un efecto es en la certeza de las concesiones a largo plazo. En los acuerdos unilaterales, los derechos otorgados pueden ser revocados arbitrariamente por el país otorgante en cualquier momento, aduciendo cualquier motivo, pudiendo ser éste político, económico, social o de otra índole y, por ende, puede ser utilizado en contra del comercio.

Sobre estas posibles presiones se puede citar, entre otros, el caso de las fincas bananeras ubicadas en el litoral atlántico de Guatemala, en las que habían sido despedidos algunos trabajadores y Estados Unidos exigía que éstos fueran reinstalados, amenazando con suspender las preferencias del programa de la ICC, por violación a los derechos laborales de los trabajadores.

En ese sentido, el TLC proporcionaría estabilidad en las “reglas de juego”, pues ofrece normas claras que no pueden ser cambiadas unilateralmente por ninguna de las partes, dando más seguridad a los inversionistas que quieran hacer negocios entre Estados Unidos y Centroamérica.

Por otra parte, un TLC otorga claridad a los países acerca de las concesiones que deberán realizar. A esto hay que agregar que los tratados internacionales tienen una mayor fuerza y vigencia, pues se apoyan en instituciones supranacionales, las cuales son más estables y firmes en sus resoluciones.

Un tercer aspecto se refiere a los mecanismos para la solución de controversias. En la situación actual no existe un mecanismo de esta naturaleza,¹⁸ por lo que si se da alguna discrepancia, lo más probable es que Estados Unidos aplique una medida unilateral.

Un ejemplo de esto sucedió en 1996, cuando el gobierno de Estados Unidos culpó a las “berries” de Guatemala de ser responsables de una epidemia, e inmediatamente suspendió las importaciones de dichas frutas, afectando a miles de agricultores que perdieron su cosecha, sus empleos y su inversión. En un TLC se esperaría que una situación de esta naturaleza se corrija mediante la creación de una instancia de arbitraje, cuya resolución debe ser acatada por las partes en discordia.

b) Acceso a mercados

Con respecto al tema de acceso a mercados es importante mencionar que teóricamente la suscripción del TLC garantizaría contractualmente el acceso al mercado estadounidense de los productos centroamericanos, no sólo a través de la reducción de aranceles, sino también por medio de la reducción de barreras no arancelarias.

Esto se aplica especialmente a los productos agropecuarios y agroindustriales, que tanto en Estados Unidos como en Centroamérica presentan considerables barreras de ingreso, por lo que podría ser materia de negociación, con vistas a una apertura comercial recíproca.

De estos casos de barreras no arancelarias para los productos agroindustriales centroamericanos, se puede mencionar los que tienen un contenido de carnes (aun en mínima proporción), que a pesar de haber sido sometidos a un proceso industrial donde los gérmenes que pudiesen haber contenido han sido eliminados, no se les permite la entrada en estos momentos a EEUU. Dentro de estos productos con barreras de ingreso se encuentra una amplia gama, especialmente aquéllos que pudiesen destinarse al mercado étnico de nostalgia para los emigrantes centroamericanos en ese país, como por ejemplo los tamales guatemaltecos.

Otros riesgos potenciales en el acceso no arancelario son: las normas de origen altamente restrictivas, las normas técnicas, los controles y disposiciones sanitarias y fitosanitarias, los trámites aduaneros, la adopción de cuotas específicas, engorrosos procesos de etiquetado, y otros, que en muchos casos adquieren efectos altamente proteccionistas.

c) Clima de negocios

El solo hecho de anunciar la posibilidad de suscribir un Tratado de Libre Comercio con la nación más poderosa del mundo, de acuerdo a sus partidarios, le da a la región centroamericana una mejor imagen y percepción acerca de los países que la componen. Sin embargo, hay que ser cuidadosos con esta percepción, ya que un “TLC”, per se, no es garante de atracción de inversión extranjera, como lo han analizado distintos autores, como Bloomstrom & Kokko (1997).

Complementariamente, el TLC puede generar un efecto positivo en otras variables de la economía, como la atracción de inversiones de terceros países, libre movilidad de personas, liberalización de servicios financieros y de transporte, etcétera.

Además, un TLC otorga garantías a los inversionistas, pudiendo llevar la inversión externa a sectores de mayor riesgo, proveyendo una base más sólida para el establecimiento de capitales extranjeros en la región con el fin de aprovechar la apertura del mercado de los Estados Unidos.

¹⁸ Se refiere al marco de las relaciones bilaterales, pues en el seno de la OMC sí existe dicho mecanismo.

En términos generales, un mayor y más seguro acceso al mercado estadounidense puede ayudar a los países a lograr una mayor competitividad en su producción y sus exportaciones, al estimular inversiones en nuevas actividades exportadoras y desarrollar economías de escala.

d) Modernización institucional

Uno de los cambios más notables que se esperaría del TLC sería la adopción por parte de los países contratantes, de cambios legislativos e institucionales para adecuarse a una nueva forma en la conducción de su política de comercio exterior.

Por ejemplo, en el caso del TLCAN, tanto Estados Unidos, como Canadá y México tuvieron que efectuar numerosas modificaciones legislativas e institucionales para adecuarse a la nueva realidad.

Entre estos cambios institucionales los más importantes fueron los relativos a leyes sobre comercio exterior, agricultura, bancos, derechos de autor y patentes, aduanas, inversiones, compras y contrata-

ciones, finanzas públicas, instituciones financieras, mercado de valores, leyes laborales y otras. Estos cambios, inclusive, fueron considerados como la razón más poderosa para el crecimiento de las inversiones y la mejora del clima de negocios, de acuerdo a un estudio del BM (Bloomstrom y Kokko, 1997).

Por otra parte, el TLC permitiría modernizar y homologar la legislación y los trámites de exportación e importación en aduanas, facilitando el flujo de productos en un ambiente cada vez más competitivo.

Sin embargo, un acuerdo recíproco como el TLC también podría tener desventajas respecto a la situación actual.

Entre las concesiones que los países miembros del CAFTA deben otorgar en el tratado, se encuentra el ampliar el acceso a sus mercados a los miembros del mismo. Para Centroamérica en su conjunto, esto significa “invitar” a un nuevo competidor en la región, posiblemente en iguales o mejores condiciones a las que se otorgan actualmente entre sí los países del área.

Recuadro 6
RESUMEN DE VENTAJAS SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE UN ACUERDO COMERCIAL RECÍPROCO (TLC) ENTRE CENTROAMÉRICA Y EE.UU.

Área	Ventaja
1. Marco jurídico general	• Proporciona estabilidad en las “reglas de juego”. • Minimiza la arbitrariedad en las decisiones. • Establece un mecanismo para la solución de controversias, mediante una instancia de arbitraje cuya resolución debe ser acatada por las partes en discordia. • Proporciona certeza a largo plazo, derivada de la reciprocidad y la obligatoriedad. • Un tratado tiene una mayor fuerza y vigencia. • Se apoya en instituciones supranacionales.
2. Acceso a mercados	• Da oportunidad de acceso a mercados que de otra manera no se lograría. • Garantiza contractualmente el acceso a los mercados de bienes y servicios
3. Clima de negocios	• Mejora la imagen y percepción acerca de los países. • Genera un efecto positivo de atracción de inversiones. • Otorga garantías a los inversionistas. • Incide positivamente en otras variables como movilidad de personas, liberalización de servicios financieros y de transporte. • Puede proveer una base más sólida para el establecimiento de capitales extranjeros en la región
4. Modernización institucional	• Provoca cambios legislativos e institucionales. • Permite modernizar y homologar la legislación y los trámites de exportación e importación en aduanas, facilitando el flujo de productos en un ambiente cada vez más competitivo
5. Otros	• Es mucho más amplio, ya que también trata con barreras no arancelarias. • Para ciertos productos se daría una desgravación progresiva (por ejemplo dentro de quince años el atún proveniente, por ejemplo, de Estados Unidos, tendría acceso sin pagar aranceles a los países centroamericanos)

Recuadro 7
DESVENTAJAS DE UN ACUERDO COMERCIAL RECÍPROCO (TLC)
VERSUS UN ACUERDO COMERCIAL UNILATERAL

Área	Desventaja
1. Costos	• El costo de oportunidad: en esta negociación se dedicaría una gran cantidad de recursos sumamente escasos, dejando de utilizarlos en otras actividades prioritarias, como podría ser salud, educación, infraestructura, etc. • Los costos asociados a la implementación y administración del tratado. Por la experiencia de otros tratados se sabe que el proceso implica una dedicación y asignación de recursos que se extiende mucho más allá de la firma del tratado. • Costo del proceso de negociación en sí, que incluye todos los gastos relacionados a los negociadores, como viajes, reuniones, viáticos, etc. • Costos asociados a la adopción de modificaciones legislativas e institucionales. • Otros costos relacionados con la elaboración de estudios de impacto del acuerdo en la economía en general y en sectores específicos, como en el PIB, las exportaciones e importaciones, oportunidades de empleo, la producción, etc.
2. Barreras de acceso a mercados	• No se lograría una apertura en el tema agrícola, debido al proteccionismo existente. Tampoco se discutirá los subsidios a la agricultura que Estados Unidos otorga a sus productores o el desmantelamiento de los mismos. Ese país ha sido muy claro en que ese tema se discutirá a nivel de foros multilaterales, como la Ronda Doha. • El acceso a mercados o el libre comercio no significaría un beneficio adicional significativo para el grueso de las actuales exportaciones centroamericanas hacia Estados Unidos en materia arancelaria. • Respecto a las medidas sanitarias y fitosanitarias, los países de la ICC no necesitan adaptar sus disposiciones al estándar internacional, pues no contiene normas de este tipo, mientras que en un TLC probablemente sí.
3. Otras desventajas	• La necesidad de hacer concesiones a Estados Unidos en temas como propiedad intelectual, protección de inversiones, compras gubernamentales, normas laborales y ambientales, etc. podría implicar un costo considerable para los países en términos de adaptación de leyes. • Debido a la amplitud de temas a tratar la oposición al mismo será mucho más elevada, tanto en Centroamérica como en Estados Unidos. Este rechazo se incrementaría por parte de los sectores que se verían afectados por el TLC (grupos de presión) y que han tomado conciencia de ello con las actuales manifestaciones de los productores agrícolas mexicanos en el marco de la implementación de la eliminación de aranceles acordada hace 10 años en el TLCAN. • Las reglas de origen por lo general pueden ser mayores o mas "estrictas", propiciando, por un lado, la integración en el uso de insumos de los países miembros del "TLC", pero, por el otro, desincentiva el uso de insumos de cualquier parte del mundo no miembro del "TLC" y puede ser causa de una desviación del comercio. • La ICC requiere un 35% de valor agregado nacional, el cual puede provenir de todos los países beneficiarios de la ICC, cosa que no sucede en un TLC, ya que las normas de origen en el CAFTA pueden ser más estrictas, como se mencionaba anteriormente. • Los países de la ICC están exentos de la agregación de daños ocasionados por sus exportaciones a la industria de los Estados Unidos, mientras en el TLC esto no es posible, ya que se reglamenta este tipo de procesos por "daños". • Algunos temas que no están mencionados en la ICC serían parte fundamental en un TLC como el de inversiones, el ambiental o el laboral. • Además, los países beneficiarios tienen que dar concesiones, como ampliar el acceso a sus mercados y garantizar una mayor protección a la propiedad intelectual, que implica gastos por parte de los gobiernos en la aplicación de esta legislación. No existe una cuantificación exacta de estos costos, pero de acuerdo a un estudio realizado para los países en la implementación de tres de los acuerdos de la ronda Uruguay, el costo fue de aproximadamente US \$150 millones de dólares.

2.2 EL COMERCIO INTRACENTROAMERICANO, LA OTRA PARTE EN JUEGO EN EL CAFTA

Cuando se analiza el CAFTA, usualmente se visualiza que lo que se encuentra en juego es el 42.9% de las exportaciones de Centroamérica y el 41.7% de las importaciones.

Se conceptualiza y argumenta por muchos que: *“En el CAFTA los países centroamericanos están negociando un poco mas del 40% de su comercio total con el mundo”*. Sin embargo, en este estudio se sostiene que ese argumento es errado y que, en realidad, la región centroamericana se encuentra negociando en el CAFTA el 65.6% de sus exportaciones en el 2001 y el 56.2% de sus importaciones totales en el mismo año.

Para respaldar este argumento obsérvese la tabla 8:

Puede verse que el segundo socio comercial de Centroamérica, después de Estados Unidos, son los propios países de la región. Por consiguiente, para hacer el análisis del comercio en juego en las negociaciones del CAFTA, debe sumarse el comercio que se tiene con Estados Unidos y Centroamérica. Se debe recordar que a diferencia de un sistema preferencial unilateral, como el SGP, la ICC y el CBTPA, en un tratado comercial ambas partes negocian la eliminación bilateral de barreras.

Tabla 8
PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES
DE CENTROAMÉRICA, 2001
(En millones de US\$)

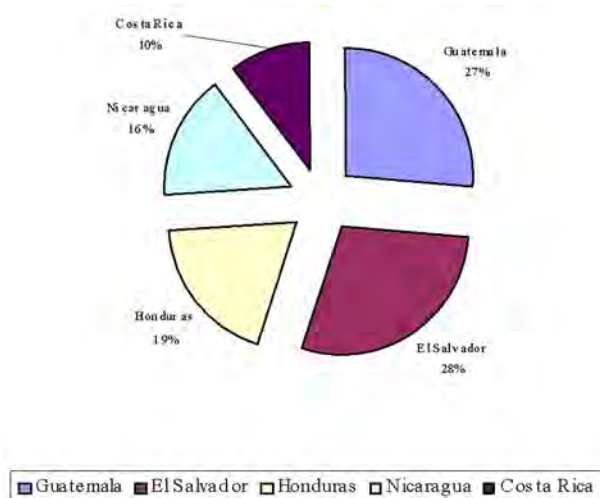
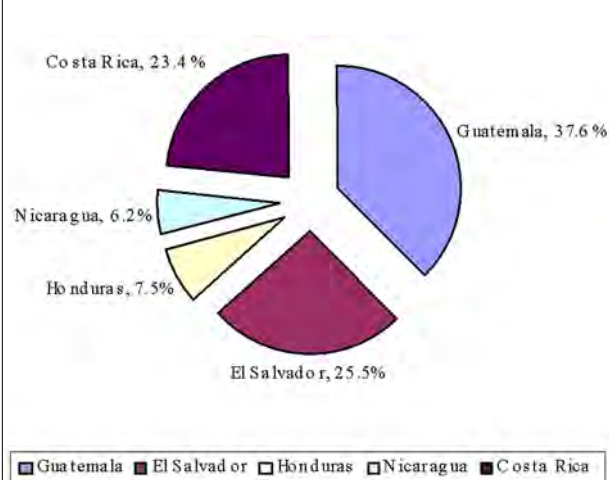
1 Estados Unidos	4,820	42.9	Estados Unidos	8,070	41.7
2 Centroamérica	2,550	22.7	Centroamérica	2,810	14.5
3 Unión Europea	1,900	16.9	Unión Europea	1,650	8.5
4 México	260	2.3	México	1,440	7.5
5 Japón	180	1.6	Pacto Andino	1,430	7.4
6 Canadá	130	1.2	Japón	710	3.7
7 Pacto Andino	100	0.9	Canadá	250	1.3
Países del resto del mundo	1,300	15.4	Países del resto del mundo	2,980	11.5
Total mundo	11,240	100.0	Total mundo	19,340	100.0

Fuente: SIECA, 2002.

En consecuencia, al negociar el CAFTA los países centroamericanos no sólo están incluyendo su comercio individual con Estados Unidos, sino también el que tiene con los otros países de la región, con los cuales, hasta el momento, han gozado de libre comercio en la mayor parte. Este acceso preferencial que se da en el comercio regional es distinto al que Estados Unidos tiene actualmente, ya que éste recibe el trato que los países centroamericanos le dan al resto del mundo.

En el presente trabajo se argumenta que en el CAFTA algunos países de la región centroamericana tienen más de su comercio con el mundo en juego que otros, por lo que en apoyo a esto se muestra las gráficas 6 y 7.

CENTROAMÉRICA:
ESTRUCTURA DEL COMERCIO INTRAREGIONAL
AÑO 2001



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con SIECA.

Tabla 9
PORCENTAJE DEL COMERCIO
INTRACENTROAMERICANO
AÑO 2001

País	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial
Guatemala	37.5%	26.5%	11.0%
El Salvador	25.5%	28.0%	-2.5%
Honduras	7.5%	19.1%	-11.6%
Nicaragua	6.2%	15.9%	-9.7%
Costa Rica	23.4%	10.4%	13.0%

Fuente: Elaboración propia según gráficas anteriores.

Se puede observar de las gráficas anteriores que las exportaciones intracentroamericanas, en el 2001 Guatemala fue el primer exportador con un 37.5%, seguida por El Salvador (25.5%), Costa Rica (23.4%), Honduras (7.5%) y Nicaragua (6.2%).

De las importaciones intracentroamericanas en el 2001, El Salvador es el primer importador (28%), el segundo es Guatemala con el 26.5%, seguidos por Honduras (19.1%), Nicaragua (15.9%) y Costa Rica (10.4%).

De las anteriores gráficas también se obtiene la tabla 9.

Porcentualmente, se puede observar que Costa Rica y Guatemala tienen balanza comercial positiva con sus socios regionales y que el resto de los países, El Salvador, Honduras y Nicaragua balanza negativa. Con este análisis, se pudiese llegar a la conclusión: *“Guatemala y Costa Rica son los países centroamericanos que tienen mas en juego de su comercio mundial en el CAFTA por el lado de las exportaciones”*. Sin embargo, aquí se afirma que esta conclusión es errónea y para respaldarla, se desarrolla el siguiente inciso, sin entrar en el detalle de tipo de comercio intracentroamericano por producto.

2.2.1 Comercio en juego para los países centroamericanos en las negociaciones del CAFTA

Después del breve análisis por país centroamericano del inciso anterior, el porcentaje del comercio exterior en juego en las negociaciones se puede resumir en la tabla 10.

Tabla 10
TOTAL DEL COMERCIO EN JUEGO
EN EL CAFTA PARA LOS PAÍSES
CENTROAMERICANOS
AÑO 2001

País	Exportaciones	Importaciones
Guatemala	70.6%	48.9%
El Salvador	77.9%	55%
Honduras	74.9%	60.8%
Nicaragua	59.1%	53.1%
Costa Rica	60.4%	56.9%

Fuente: Elaboración propia según estadísticas de SIECA.

Al observar la tabla anterior, se puede constatar que en las negociaciones del CAFTA, El Salvador es el país que en general tiene mas porcentaje de su comercio exterior en juego.

En segundo lugar, desde el punto de vista de sus exportaciones se encuentra Honduras y en tercer lugar, Guatemala; en cuarto lugar Costa Rica y por último, Nicaragua.

Desde el punto de vista de las importaciones en juego en el CAFTA, el segundo lugar lo ocupa Honduras, seguido por Costa Rica, Nicaragua y de último, Guatemala.

Debe comentarse que estos montos no implican que exista la amenaza de un total desplazamiento o desviación del comercio intracentroamericano a favor de EEUU, después de la entrada en vigencia del CAFTA, ya que aquel es distinto al comercio con EEUU y, en muchos casos, ese país provee la materia prima para los productos que se comercia dentro del área.

Con EEUU la región centroamericana comercia principalmente textiles, maquinaria y productos que no se elabora en la misma, mientras que, entre sí, Centroamérica comercia productos con un mayor grado de elaboración, como productos agroalimentarios, farmacéuticos y otros.

Después de las recapitulaciones anteriores y habiendo respondido a las preguntas ¿Por qué Estados Unidos invitó a los países centroamericanos a negociar el CAFTA? Y ¿Qué es lo que está en juego en esta negociación? , la siguiente pregunta que se hace es: *¿Qué es lo que se va a negociar?* La respuesta se desarrolla y analiza en el siguiente capítulo.

Recuadro 8
RESUMEN ANÁLISIS DE LAS RAZONES ECONÓMICAS
PARA LA NEGOCIACIÓN DEL CAFTA POR LOS SOCIOS INVOLUCRADOS

1. En el 2001 Centroamérica significa para Estados Unidos, según datos de USITC, menos del 1.5% de su comercio mundial de mercancías; sin embargo, a nivel del hemisferio occidental (excluyendo los socios del TLCAN), Centroamérica incrementa su importancia comercial puesto que es el segundo importador de bienes provenientes de dicho país y el tercer suplidor de bienes de la región al mismo.
2. Sin embargo, en el año 2001 la tendencia de crecimiento de las exportaciones centroamericanas acentúa su decrecimiento y se vuelve negativa en un 5.7%. La tendencia de crecimiento de las importaciones también decrece, pero no llega a ser negativa.
3. Por lo tanto, según estadísticas de Estados Unidos, el comercio bilateral ha perdido dinamismo y comienza a ser decreciente, lo que puede significar una pérdida de mercado para las exportaciones estadounidenses en el futuro. Esta perspectiva se agrava si se considera que, según estadísticas de SIECA, si bien el ritmo de crecimiento de las importaciones del área centroamericana en el periodo 95-01 es casi igual si provienen de Estados Unidos o el resto del mundo, en el periodo 99/01 la tasa de crecimiento de las importaciones provenientes de Estados Unidos es de 2.9% mientras que la tasa de crecimiento de las importaciones de cualquier parte del mundo es de 18.9%.
4. Las razones económicas que Estados Unidos tiene para negociar se refuerzan al incluir en este estudio las variables PIB per cápita y relacionarlas con importaciones provenientes de Estados Unidos o exportaciones hacia ese país. Según estos datos se observa, que, excluyendo los países miembros del NAFTA, los habitantes centroamericanos comercian en mayor medida con EEUU que el resto de los habitantes del Hemisferio Occidental.
5. Para Centroamérica, según datos de SIECA, el comercio con Estados Unidos en el año 2001 significa un poco mas del 40% del total de su comercio con el mundo.
6. Durante el período de 1999 al 2001, la tasa de crecimiento de las exportaciones centroamericanas fue negativa, acentuándose este decrecimiento en las exportaciones dirigidas al mercado estadounidense (-31.2%). Esto es más relevante si se compara con el decrecimiento del resto de exportaciones de la región al mundo (-24.1%).
7. De los datos anteriores se puede resumir, que, en ambas vías, el dinamismo de las exportaciones ha ido decreciendo, si se le compara con el comercio con el resto del mundo, por lo que el CAFTA puede ser una forma de "redinamizar" el comercio exterior entre EEUU y Centroamérica.

3.

TEMAS SENSIBLES EN EL CAFTA

Antes de iniciar el análisis de los temas sensibles en el CAFTA, se debe observar la línea de tiempo de la gráfica de eventos 3 sobre los próximos eventos que debiesen suceder en los foros multilaterales (OMC) y regionales (ALCA), así como en Estados Unidos y Centroamérica, que pudiesen incidir sobre las negociaciones del CAFTA, o éste afectar a los mencionados foros.

Después de observar esta línea de tiempo, a continuación se hace un breve análisis por año del impacto de estos eventos en las negociaciones y sobre lo que va a negociarse en el CAFTA:

2003

Entre septiembre y diciembre ocurren 3 eventos que impactan en el CAFTA o en los que éste puede impactar:

En septiembre está planeada la Cumbre Ministerial de la OMC (se reúne cada 2 años), en la que los países presentarán sus propuestas sobre los 21 temas que actualmente se está negociando en la Ronda Doha; en ese momento, las negociaciones del CAFTA debiesen estar casi terminadas (el plan es que se cierre en diciembre de ese año). Los acuerdos que estén siendo tomados por parte de Centroamérica pueden impactar en las propuestas y desarrollo de la Ronda.

El mensaje que la política comercial de Estados Unidos pudiese estar enviando a los países en desarrollo al negociar el CAFTA es: *“Si la negociación multilateral no avanza y nuestras propuestas no caminan –especialmente en el tema de ambiental-, podemos estar anuentes a negociar regionalmente, vean el caso de Centroamérica”*. Al mismo tiempo, los países del área debieran estar terminando el proceso de equiparación arancelaria con terceros países para toda la región y completando

la unión aduanera para algunos de los países centroamericanos.

2004

En noviembre se realizará elecciones presidenciales en Estados Unidos. Esto impactará en el CAFTA, ya que el Tratado pudiese tener como plazo máximo para ser enviado al legislativo de ese país los meses de junio o julio –antes que la fiebre electoral comience y el legislativo entre en receso- para que cobre vigencia antes de enero del 2005. Y antes que y los efectos de la implementación total del acuerdo sobre Textiles y Vestuario entren en vigencia, afectando a la principal exportación centroamericana.

2005

El primero de enero entra en vigencia la última parte del acuerdo sobre textiles y vestuario que elimina el sistema de cuotas que aun existe sobre los mismos. Las implicaciones para las exportaciones centroamericanas de esos productos es que, en ese momento, para ingresar al mercado estadounidense –y cualquier mercado en el mundo-, sólo se deberá pagar el arancel correspondiente, que será el mismo para todos los países del mundo que no tengan un acuerdo preferencial de comercio con Estados Unidos.

Una estimación de la posible pérdida de empleos en Centroamérica ese año, si las condiciones actuales de acceso al mercado de Estados Unidos se mantienen (o sea, si no se negocia la inclusión de este sector en el CAFTA, o éste no se diese para ese momento), es de aproximadamente 100,000 plazas, afectando a un 6.38% de la población centroamericana y reduciendo el PIB regional en un 0.86%.

A finales de este mismo año también se debe estar realizando la nueva cumbre ministerial de la OMC y pudiese estar finalizando la ronda de Doha. Si este evento sucediese y se aceptase la propuesta de la UE de iniciar el desmantelamiento de los subsidios agrícolas en un plazo de 10 años,¹⁹ el plazo para que

19 Que se ha denominado en este trabajo “propuesta de asimetría al revés”.

Gráfica de eventos 3 EVENTOS QUE PODRÍAN INCIDIR EN LAS NEGOCIACIONES DEL CAFTA																
EVENTO	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	
1 Negociaciones multilaterales																
Cumbre Ministerial de Cancún, posiciones Ronda Doha	Sep															
Vigencia total del acuerdo ATV de OMC, eliminación de sistema de cuotas			Ene													
Siguiente Cumbre Ministerial OMC, posiblemente finalice Ronda Doha			Nov													
Otra Cumbre Ministerial OMC, otra posibilidad que finalice Doha + probable					Nov											
2 ALCA																
Final de negociaciones proyectado y en vigencia			Dic													
3 Estados Unidos																
Elecciones presidenciales		Nov														
Expira "Farm Bill"					Fin											
Apoyos "Farm Bill" se acaban																
4 Sucesos relevantes en Centroamérica																
Proyectado equiparación arancelaria y unión aduanera	Dic															
Final proyectado de las negociaciones del CAFTA	Dic															
5 Otros sucesos relacionados																
Expira actual ley de apoyos agrícolas en Unión Europea																
Fecha mínima posible de inicio desmantelamiento subsidios agrícolas																
Fecha posible en que se elimine aranceles industriales -propuesta Estados Unidos-																
Fuente: Elaboración propia según documentos relacionados.																

el comercio agrícola comience a integrarse se cumpliría en el 2015. Sin embargo, conscientes que la Ronda Uruguay se negoció en siete años y que la Ronda Doha llevaría en ese momento sólo cuatro, lo más probable es que el cierre de la misma ocurra en el 2007.

A nivel de acuerdos regionales en América, está planeado que a finales del 2005 finalicen las negociaciones de ALCA. Ésta también puede ser una razón por la cual se considera que la Ronda Doha terminará en el 2007 y no en el 2005.

2007

Es más probable que la Ronda Doha finalice este año. También expira el "Farm Bill", por lo que los subsidios a la agricultura en Estados Unidos pueden

comenzar a reducirse, si se toma este acuerdo en la Ronda Doha.

2011

Se agota el dinero destinado por EEUU a apoyos en el "Farm Bill" del 2001.

2015

Mínima fecha posible para que los subsidios a la agricultura comiencen a ser desmantelados (según propuesta de la Unión Europea), si la Ronda Doha termina en el 2005. Ese año también se elimina los aranceles a los productos industriales a nivel mundial, si la propuesta de Estados Unidos es aceptada en la Ronda Doha.

En esta negociación los temas de discusión²⁰ estarán centrados en las siguientes mesas:

1. Acceso a mercados
2. Inversiones y servicios
3. Compras gubernamentales y propiedad intelectual.
4. Asuntos laborales y ambientales.
5. Resolución de disputas y otros temas institucionales.
6. Programas de apoyo para mejorar la capacidad negociadora y aprovechamiento del acuerdo.

Al observar el listado de las mesas establecidas, para analizar los temas sensibles de la negociación se debe partir de la premisa siguiente:

Recuadro 9
PREMISA PARA NEGOCIAR EL CAFTA

En la negociación del CAFTA, nada debiese quedar excluido de la misma. Sobre esta premisa se debe desarrollar un esquema que incluya el libre tránsito de mercancías, servicios y personas, aun cuando los plazos para liberar los mismos sean escalonados en el tiempo, como sucedió en la Unión Europea, siguiendo los pasos de una integración económica real y a largo plazo. Negociar un esquema que no incluya el libre tránsito de cualquiera de estos componentes es mantener un esquema de proteccionismo, que no corresponde a las necesidades reales de desarrollo de Centroamérica y al libre comercio, como éste se debe entender.

Este escalonamiento no debiese existir y la liberalización de mercancías, servicios y libre tránsito de personas debiese ser de inmediato y aprovechar, por ende, las ventajas comparativas de cada uno de los participantes en este acuerdo comercial. Sin embargo, reconociendo que en la práctica existen distorsiones económicas (i.e. subsidios agrícolas en Estados Unidos) y que la integración económica europea ha seguido un esquema para alcanzar sus actuales resultados, este escalonamiento pudiese darse dentro de las negociaciones del CAFTA. Habría que tener cuidado de que aquellas áreas que se identifique para un trato especial o diferenciado, sean determinadas a partir de la constatación de distorsión económica en las mismas, y no por una deficiencia de los factores económicos básicos de producción (capital, mano de obra, tecnología o empresa).

Después de establecer la premisa para la negociación del CAFTA, se retoma la pregunta formulada al finalizar el capítulo 2:

¿Qué es lo que se va a negociar? Y conociendo los temas o mesas de negociación, surge la siguiente pregunta:

De lo que se va a negociar, ¿cuáles son los temas complicados?

Para determinar las áreas que pueden considerarse “sensibles” en el CAFTA y responder a la pregunta anterior, este capítulo se divide en tres secciones:

- Breve análisis de las expectativas de los distintos países involucrados para negociar el CAFTA.
- El escenario prevaleciente al iniciar la negociación del CAFTA.
- Identificación de temas sensibles para la negociación del CAFTA.

Igualmente, se ha establecido dos tipos de temas sensibles para efectos del presente documento, siendo los mismos:

Por tema sensible para la negociación –TSN– se entiende cada uno de los temas de alto interés para grupos de poder, que tienen incidencia en mayor o menor medida en la negociación propiamente.

Como “grupos de poder” se entiende aquellas personas o agrupaciones que tienen capacidad de influir política o socialmente o a través de los medios de comunicación, actuando de manera de ser tomados en cuenta por los gobiernos.

Las razones por las cuales tales grupos argumentan que determinados temas son “sensibles” pueden ser a veces hasta cierto punto válidas²¹ (i.e. que realmente esté siendo afectado por algún tipo de subsidio a favor de su competencia en el otro país), pero, principalmente es por motivos políticos, de proteccionismo o inclusive fiscales.

Por tema sensible para la región –TSR– se entiende cada uno de los temas que puede o no ser de interés para un grupo de poder, por lo que raramente se toma en cuenta en una negociación de “Tratados de Libre Comercio”. A pesar de ello, estos temas son de importancia alta para la región ya que tienen mayor incidencia en el desarrollo económico de la misma – con o sin acuerdo comercial– o pueden complementarse con algún tema específico de la negociación o influir en la optimización de los resultados de la misma.

²⁰ De acuerdo a lo establecido en el lanzamiento de las negociaciones del CAFTA. Prensa Libre, 09/01/03.

²¹ La validez de este tipo de argumentos respecto a una real distorsión económica debería respaldarse con un estudio económico de sus impactos y, de decidirse que el estudio es válido, debe ponerse a la disposición del público al finalizar la negociación.

Tabla 11
POSIBLES INTERESES DE CADA PAÍS CENTROAMERICANO
EN LA NEGOCIACIÓN DEL CAFTA

País	Intereses en el mercado de Estados Unidos detectados en este estudio	Sensibilidades (Principalmente políticas)
Costa Rica	• Aumentar participación en productos tecnológicos y servicios. • Algunos productos de agroexportación y textiles.	• Agricultores –especialmente los tradicionales que suplir el mercado tico - con capacidad de frenar aprobación. Un ejemplo de esto es que en las negociaciones del "TLC" Canadá – Costa Rica, forzaron a abrir la negociación que ya había sido cerrada para excluir algunos productos agrícolas costarricenses. • Constitucionalmente hay impedimento para abrir las telecomunicaciones, energía y servicios financieros. Gran capacidad de manifestación de los sindicatos de estos monopolios nacionales, que detuvieron en el 2000 un intento del Presidente Rodríguez de hacer cambios en la legislación y privatizarlos.
Guatemala	• Eliminar barreras no arancelarias para productos de agroexportación y de la cadena agroindustrial. • Debiese incrementar su interés en textiles, su principal exportación al mercado estadounidense, pero lo que se infiere de las declaraciones públicas de noviembre del 2002 y la composición en ese momento del recientemente formado equipo de negociadores así como las acciones en política comercial externa (i.e. caso maíz amarillo) es que la posición de país es defender a los productores agrícolas tradicionales. • Textiles.	• Elecciones complicadas a finales del 2003, momento en que las negociaciones de este acuerdo se proyecta estuviesen terminándose. • Problemas fiscales (un fuerte interés de Estados Unidos*, vehículos, es considerado "sensible fiscalmente" por algunos sectores públicos guatemaltecos, al extremo que fueron excluidos al ser negociado el TLC Triangulo Norte - México)
El Salvador	• Tema migratorio (la mitad de las remesas familiares que recibe Centroamérica se dirige a ese país)	• Es el país aparentemente más propicio a una apertura total, pero con una cadena productiva distinta al del resto de los países centroamericanos, especialmente en la parte agrícola. • No han sido determinadas sensibilidades especiales en este momento, pero se debe recordar que tiene elecciones presidenciales en marzo del 2004, así que el principal interés del Gobierno actual sería terminar el TLC con la mayor apertura posible para el país. Su principal posición es búsqueda de Inversión Extranjera, con el respaldo del TLC.
Honduras	• Textiles y algunos productos de agroexportación.	• No determinadas.
Nicaragua	• Textiles y búsqueda de Inversión Extranjera Directa	• No determinadas específicamente. Algunos sectores agrícolas de exportación, como el maní, pueden ver mermada su competitividad en el mercado internacional por causa de los subsidios agrícolas de Estados Unidos a ese sector.

* De acuerdo al análisis del siguiente inciso, donde se explora el punto de vista de Estados Unidos

3.1 BREVE ANÁLISIS INTRODUCTORIO DE LAS EXPECTATIVAS PARA LA NEGOCIACIÓN DE LOS DISTINTOS PAÍSES MIEMBROS DEL CAFTA

A manera de introducción a la discusión propiamente de los temas sensibles de negociación –TSN–, se hace un breve análisis de los distintos intereses que se percibe que cada país centroamericano tiene en la negociación del CAFTA y de la percepción que Estados Unidos puede tener de los países centroamericanos.

Como herramientas se ha utilizado distintos documentos consultados, entrevistas que fueron realizadas en el marco de esta investigación y la propia opinión de los autores.

3.1.1 Resumen análisis de los posibles intereses de cada país centroamericano en la negociación de CAFTA

De la tabla 11 se observa que los intereses de Centroamérica vistos desde la perspectiva de cada país son distintos. Si a este análisis se le suma el hecho que Honduras, Nicaragua y El Salvador han sido considerados países importadores netos de alimentos en el seno de la OMC, contrario a la posición de Costa Rica y Guatemala, miembros del Grupo Cairns, los antagonismos resultan evidentes.

Estos datos pueden ser confirmados al observar que, para Honduras, Nicaragua y El Salvador, los cereales se encuentran entre sus principales importaciones de EEUU y que, inclusive, va en crecimiento la tendencia de estas exportaciones para algunos de estos países centroamericanos.

Este posible choque al interior de Centroamérica, por los distintos intereses de los países que la conforman, puede ser la causa del resquebrajamiento de posiciones comunes ante Estados Unidos y de que la negociación del CAFTA en su conjunto no se optimice para la región.

Debe recordarse que, precisamente por estas divergencias de intereses, la región no ha podido negociar en conjunto otros acuerdos comerciales, como son los casos de México, Chile y Canadá.

Igualmente, de acuerdo a la percepción de distintos sectores entrevistados a lo largo de esta investigación, Costa Rica participa conjuntamente en la negociación después que Estados Unidos fue claro en expresar que negociaría con los cinco países centroamericanos en conjunto y no individualmente, como inicialmente lo solicitó dicho país.

Esta “participación con Centroamérica”, hasta cierto punto forzada para Costa Rica, agrega tensiones a lo interno de las negociaciones regionales, ya que

las prioridades e intereses son disímiles en los países centroamericanos.

3.1.2 Resumen de la posible percepción de Estados Unidos acerca de cada país centroamericano y los posibles temas de interés en las negociaciones del CAFTA

En la tabla 12, elaborada en base a documentos de la Oficina Comercial de Estados Unidos y el World Fact Book,²² se ha realizado un resumen de la posible percepción de EEUU acerca de cada país centroamericano y se ha generado cinco grandes temas de interés.

Estos posibles grandes temas de interés para EEUU en la negociación del CAFTA son:

- Desafíos pendientes.
- Obstáculos a la inversión.
- Principales sectores de interés para exportaciones estadounidenses.
- Oportunidades de inversión más significativas para EEUU.
- Principales ventajas individuales por país centroamericano.

Después de observar la tabla anterior, se puede analizar que para Estados Unidos, dentro de los desafíos pendientes de Centroamérica se incluye aspectos macroeconómicos y temas que están pendientes de resolver si cada país realmente quiere dar el salto hacia el desarrollo sostenido y aprovechar las oportunidades que presentaría la firma del TLC.

Se nota que la mayoría de países presentan aspectos de inseguridad tanto jurídica como pública, así como de protección a los derechos de propiedad intelectual.

En los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua, según el análisis realizado en la tabla 12, para EE.UU. se presentan serios problemas de corrupción, educación y debilidad en los sistemas financieros.

Por su parte, para Estados Unidos, Costa Rica presenta entre sus desafíos el monopolio estatal en la provisión de servicios públicos, además de un complejo ambiente burocrático en las agencias gubernamentales.

Igualmente, el caso de confiscaciones de propiedades de estadounidenses en Costa Rica y Nicaragua también es mencionado como un asunto pendiente para Estados Unidos y pudiese ser tocado en las negociaciones del CAFTA o en los acuerdos paralelos del mismo.

Guatemala, por su parte, es mencionada por su conflicto limítrofe con Belice. En general se considera los distintos desacuerdos limítrofes de los países

²² Cuya elaboración, como se recuerda, está a cargo de la CIA.

Tabla 12
PERCEPCIÓN ACERCA DE LOS TEMAS DE INTERÉS
DE ESTADOS UNIDOS EN CADA PAÍS CENTROAMERICANO

TEMA	COSTA RICA	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	NICARAGUA
Desafíos pendientes	- Reforma en sectores de generación eléctrica y telecomunicaciones. - Complejo ambiente regulatorio y burocrático. - Déficit fiscal (35% de los ingresos fiscales se destina para cubrir déficit). - Resolver confiscación de propiedades de Estados Unidos para la creación de parques nacionales.	- Inseguridad (criminalidad). - Protección a la propiedad intelectual. - Crecimiento económico. - Leyes laborales.	- Inseguridad (criminalidad). - Corrupción. - Educación. - Derechos laborales. - Protección a la propiedad intelectual. - Clima de negocios e inversión. - Debilidad del sistema financiero. - Inestabilidad política.	- Inseguridad jurídica. - Educación. - Corrupción. - Debilidad del sistema financiero. - Inseguridad (criminalidad). - Leyes laborales. - Protección a la propiedad intelectual.	- Inseguridad jurídica. - Corrupción. - Consolidación de instituciones democráticas. - Reducción de los índices de pobreza. - Resolver confiscación de propiedades de estadounidenses durante la época sandinista.
Obstáculos a la inversión	- Infraestructura en telecomunicaciones, puertos y carreteras. - Deficiencias en el cumplimiento de leyes sobre derechos de propiedad intelectual. - Conflictiva titulación de propiedades.	Insuficiente infraestructura (puertos).	- Insuficiente infraestructura. - Bajos niveles de educación y capacitación. - Mercado de capitales poco desarrollado.	- Insuficiente infraestructura. - Bajos niveles de educación y capacitación. - Inconsistencia en la aplicación de ciertos beneficios legales a los inversionistas. - Conflictiva titulación de propiedades	- Insuficiente infraestructura. - Bajos niveles de educación. - Incertidumbre en la titulación de propiedades. - Incumplimiento de leyes sobre derechos de propiedad intelectual. - Incertidumbre en las "reglas de juego" - Sistema burocrático arbitrario
Principales sectores de interés para exportaciones estadounidenses	- Papel, productos de papel y cartón. - Computadoras y sus partes. - Productos plásticos y resinas. - Partes automotrices. - Productos químicos para la agricultura (fertilizantes, herbicidas, funguicidas, pesticidas). - Equipo para telecomunicaciones.	- Partes automotrices, accesorios y equipo para servicios. - Alimentos procesados. - Servicios de arquitectura, ingeniería y construcción. - Telecomunicaciones. - Tecnologías medioambientales.	- Partes automotrices, y accesorios. - Franquicias (comida rápida y servicios de conveniencia). - Equipos para generación eléctrica (generadores, turbinas, flipones, transformadores, cables, etc.). - Equipos para procesamiento y empaque de alimentos.	- Maquinaria y equipo para la industria textil. - Equipo para telecomunicaciones. - Equipos para manejo de los recursos hídricos y control de la contaminación. - Computadoras y sus partes. - Franquicias. - Partes automotrices.	- Maquinaria - Automóviles y partes automotrices - Productos químicos para la agricultura - Equipos para procesamiento y empaque de alimentos - Equipo e insumos médicos - Computadoras y sus partes - Equipos eléctricos - Franquicias

TEMA	COSTA RICA	EL SALVADOR	GUATEMALA	HONDURAS	NICARAGUA
	7. Productos farmacéuticos. 8. Equipo para construcción. 9. Equipo médico. 10. Productos agrícolas a. Soya b. Maíz c. Trigo d. Arroz e. Frutas frescas f. Frutas y vegetales procesados.	6. Equipos para generación y distribución eléctrica. 7. Materiales plásticos y resinas. 8. Papel, productos de papel y cartón. 9. Productos agrícolas a. Arroz b. Algodón c. Soya d. Maíz e. Trigo.	5. Computadoras y sus partes. 6. Aplicaciones para Internet. 7. Maquinaria y equipo para construcción. 8. Maquinaria y equipo agrícola. 9. Productos farmacéuticos. 10. Productos agrícolas a. Manzanas b. Algodón c. Semillas d. Pollo y carne roja e. Frutas y vegetales procesados f. Uvas g. Productos lácteos.	7. Productos agrícolas a. Maíz b. Arroz c. Trigo. d. Soya. e. Otros (cereales, carnes, pollo, productos lácteos, huevos, frutas y vegetales, vinos).	9. Equipo para construcción 10. Productos agrícolas a. Trigo b. Arroz c. Aceite vegetal d. Soya e. Maíz amarillo f. Otros (cereales, carnes, pollo, productos lácteos, huevos, frutas y vegetales, vinos).
Oportunidades de inversión más significativas	1. Empresas de alta tecnología. 2. Turismo. 3. Industrias de ensamblaje electrónico y productos para la salud.	1. Telecomunicaciones.	1. Industria de alimentos congelados. 2. Subsector de generación eléctrica. 3. Telecomunicaciones.	1. Turismo. 2. Minería. 3. Ensamblaje para exportación (maquila).	1. Ensamblaje para exportación (maquila). 2. Turismo. 3. Minería. 4. Agricultura. 5. Construcción.
Principales ventajas del país.	Estabilidad política y fuerza laboral capacitada y productiva.	Cuenta con el mejor ambiente para el comercio y la inversión en América Latina.	Es el mercado más grande de la región.	Excelentes facilidades portuarias.	Esta todo por hacer, hay muchas oportunidades.
Fuente: Elaboración propia según distintos documentos obtenidos de la red, de la oficina comercial de Estados Unidos (al 2001) y el World Fact Book 2001.					

centroamericanos como un desafío pendiente de la región.

El tema de obstáculos a la inversión, de acuerdo a EE.UU., se refiere a las principales barreras que sus empresarios enfrentan cuando quieren invertir en los países centroamericanos.

En todos los países se nota una constante de insuficiente o poco desarrollada infraestructura (portuaria, aeroportuaria, vías, etc.). Se estima que el Plan Puebla Panamá pudiese ir encaminado a resolver estos problemas.

Otro obstáculo importante para EE.UU. pudiese ser la falta de educación y capacitación de mano de obra calificada (a excepción de Costa Rica). Aunque

en algunos casos contar con mano de obra barata puede representar una ventaja, ésta puede no estar altamente calificada o no ser productiva, lo que impide el establecimiento de empresas de alta inversión tecnológica y económica. Otros aspectos importantes para EE.UU. lo constituyen los sistemas de administración de justicia y la falta de certeza jurídica en cuanto a la propiedad privada en los países centroamericanos; en tres de los países se menciona incertidumbre o conflictos en los procesos de registro y titulación de propiedades.

Entre los principales sectores de exportación no agrícolas identificados para productos estadounidenses están: maquinaria, partes automotrices, equipos

eléctricos y para telecomunicaciones, papel y productos de papel y cartón, computadoras y sus partes, entre otros. Se estima que estos productos probablemente sean los productos “estrella” o de mayor interés de EE.UU. en las negociaciones del CAFTA, para lograr un mejor acceso al mercado centroamericano de inmediato.

Igualmente, de acuerdo a los documentos consultados, también existen oportunidades en productos agrícolas de Estados Unidos, como trigo, maíz, algodón, soya, lácteos, carne de pollo y de res, y frutas.

Es de comentar que en la mayor parte de estos rubros agrícolas de interés para EE.UU., es donde se encuentra más focalizados los subsidios de la “Farm Bill” de ese país. En algunos casos, coinciden con los productos agrícolas que los países centroamericanos han excluido en las negociaciones anteriores de acuerdos comerciales; por lo que, en estos rubros, probablemente se encuentre fuertes presiones de ambos lados de la negociación, para incluirlos o para excluirlos.

Entre las principales oportunidades de inversión en la región centroamericana destacan las siguientes actividades: telecomunicaciones, turismo, ensamblaje para exportación de productos (maquila principalmente de electrónicos, textiles, productos para la salud), minería y construcción.

Por último, y de acuerdo al análisis realizado, se puede observar las principales ventajas de inversión que cada país del área presenta a los Estados Unidos.

Por ejemplo, la ventaja de Costa Rica es la estabilidad política y su relativamente bien educada y capacitada fuerza laboral.

El Salvador fue catalogado en 2000 por la Heritage Foundation como el país con el mejor ambiente para el comercio y la inversión en América Latina.

Por su parte, Guatemala presenta el mercado potencial más grande de la región; Honduras cuenta con excelentes facilidades portuarias y en Nicaragua hay una gran cantidad de oportunidades, pues prácticamente queda todo por hacer para desarrollar el país.

3.2 ESCENARIOS AL INICIO DE LA NEGOCIACIÓN DEL CAFTA

En el momento en que se inicie la negociación del CAFTA, considerando el análisis de la sección anterior, el escenario²³ que cada una de las partes involucradas presenta es el siguiente:

23 Elaborado según los resultados y percepciones de distintos sectores relacionados consultados durante esta investigación, así como análisis bibliográfico, de medios de comunicación y opinión propia de los autores.

3.2.1 Escenario de Centroamérica al inicio de la negociación del CAFTA

La región ingresa a las negociaciones del CAFTA con graves problemas estructurales y económicos, agravados por la crisis del café y con la potencialidad de otra crisis similar en el sector textil-vestuario a partir del año 2005.²⁴

Para prepararse específicamente para la negociación, la mayor parte de los países centroamericanos perdió casi un año (la invitación fue el 16 de enero del 2002 y arrancó oficialmente el 8 de enero del 2003) y, en general, se carece de estudios de impacto de las negociaciones del CAFTA, menos aún de sectores específicos,²⁵ con contadas excepciones para la región.

A lo interno de la negociación, Centroamérica sufre deficiencias en su equipo de negociadores y no existe una posición centroamericana como tal, sino que, los intereses individuales de cada país en esta negociación, pueden ser causa de problemas dentro de la región para establecer sus prioridades en la misma.

El hecho de que algunos países de la región tengan un mayor interés que otros en la eliminación de los subsidios agrícolas de Estados Unidos, puede ser la causa de la formación de dos grupos a lo interno de Centroamérica para fijar posiciones:

- Alianza “problemas por los subsidios”: Costa Rica y Guatemala.
- Alianza “No problema por los subsidios”: Honduras, El Salvador y Nicaragua.

Si a esta “potencialidad” de una división entre los países centroamericanos se suma que, en general, no existen estudios de impacto de la negociación e identificación de los temas “sensibles”, las influencias que los gobiernos pueden recibir de “sectores de presión” para que su producto o servicio sea considerado “sensible” pueden ser eventual causa de:

- A. Un rompimiento al final de las negociaciones del CAFTA, con resultados no iguales para los países centroamericanos.
- B. Que un país o subgrupo centroamericano que quiera obtener un particular interés de “sectores de presión”, lo negocie por separado con Estados Unidos, a cambio de convencer al resto que acepten dicho tema particular o un acceso específico de Estados Unidos a su mercado, en detrimento de la integración centroamericana.

24 Esto se desarrolló a inicios del capítulo.

25 Durante el período en que se realizó este estudio, sólo se tuvo conocimiento de dos estudios que organismos internacionales-CEPAL- o instituciones académicas-INCAE-estaban efectuando sobre el impacto del CAFTA.

Sobre las posibles metodologías mediante las que la región pudiese detectar en una forma técnica si un determinado sector es “sensible” o no, se remite al capítulo de recomendaciones.

3.2.2 Escenario de Estados Unidos al inicio de la negociación del CAFTA

Para Estados Unidos los temas más importantes a incluir dentro de la negociación son los aspectos laboral y ambiental. Al enviar lo negociado en el CAFTA al legislativo para su aprobación, no quiere repetir la experiencia de reabrir una negociación para incluirlos, como se dio en el caso de la negociación del NAFTA (y tampoco le es conveniente que algo así se dé, por razones de estrategia ante el resto de foros en los que se encuentra negociando).

Estados Unidos ingresa a la negociación del CAFTA “reforzado” en estos puntos, ya que en las negociaciones con Chile, finalizadas en diciembre del 2002, estos temas fueron incluidos. Esto sienta precedente, puesto que los últimos dos acuerdos²⁷ de “libre comercio” que ese país ha negociado, incluyen los temas laboral y ambiental.

Igualmente, algo que no pretende incluir en la negociación es el tema del desmantelamiento de los subsidios agrícolas, lo que distorsiona las posibilidades de que este acuerdo sea realmente de “libre comercio” y potencializa las divisiones en la negociación a lo interno de Centroamérica por los responsables de la misma.

Por otro lado, el tema textil y vestuario también pareciese ser de interés para Estados Unidos, al extremo que en noviembre del 2002 propuso una mesa específica para el mismo, lo que no fue aceptado por los países de la región centroamericana.

Por último, antes de introducirse en el análisis de los intereses de Centroamérica y de Estados Unidos, se debe recapitular que en los documentos oficiales que sirven de marco general para las negociaciones del CAFTA, no se menciona el tema migratorio (la premisa de este estudio es que un libre comercio debiese incluir todo, mercancías, servicios o tránsito de personas), por lo que desde ya, este “Tratado de Libre Comercio” entre Estados Unidos y Centroamérica no puede ser catalogado de libre comercio, ya que no incluye la libre movilidad de prestación de comercio de servicios.

3.2.3 Resumen - análisis de los intereses de Centroamérica y de Estados Unidos en la negociación del CAFTA

De acuerdo con la lectura de los documentos marco para el inicio de la negociación (tanto de los Estados Unidos como de Centroamérica) a noviembre del 2002, a la percepción de distintos sectores entrevistados (i.e. Privado, académico, líderes de opinión, políticos, etc.), así como del análisis de los recuadros de los incisos anteriores, se ha desarrollado este inciso.

En el mismo se recapitula sobre los principales intereses de cada una de las partes en la negociación (o temas sensibles de negociación –TSN–), clasificados de acuerdo a las mesas establecidas el 8 de enero del 2003 en el lanzamiento oficial del CAFTA.

Igualmente, se identifica algunos temas sensibles de región –TSR–, ya que los intereses de los TSN están relacionados con éstos.²⁷

NOTA: No se conoce con exactitud qué temas específicos se discutirá en cada mesa, ya que al inicio de la negociación aún no han sido definidos. Por ende, el análisis de esta sección se ha realizado de acuerdo a la experiencia de la coautora de esta investigación, los resultados de la misma, las experiencias documentadas de los temas incluidos en otros “TLC’s” y las opiniones de distintos sectores involucrados en la misma.

3.2.3.1 Acceso a mercados

3.2.3.1.1 Acceso arancelario de productos

Los intereses de Centroamérica son los de consolidar las preferencias de las que ya goza en el CBTPA, SGP y CBI, buscando mejoras de acceso arancelario en productos específicos tales como azúcar y textiles. Bajo esos programas preferenciales, la mayor parte de los productos no tradicionales de Centroamérica ya goza de arancel cero para ingresar a EE.UU., siendo su principal problema de acceso de carácter no arancelario.

Sin embargo, existen productos específicos en los que Centroamérica tiene interés de buscar una mejora arancelaria, por no encontrarse incluidos en estos programas preferenciales –i.e. textiles y azúcar–, pero que a la vez están clasificados como “sensibles” por Estados Unidos.

El punto más complicado en acceso arancelario puede ser causado por los subsidios agrícolas otorgados por Estados Unidos, que debiese ser visto desde dos perspectivas:

- a. El acceso de la producción de Estados Unidos al mercado centroamericano con una distorsión económica de subsidios.

²⁷ En el capítulo de conclusiones se amplía sobre la interrelación entre TSN y TSR, ya que este inciso sólo se enfoca en la identificación de los mismos.

- b. La pérdida de competitividad de la producción centroamericana para ingresar al mercado de Estados Unidos por causa de los subsidios.

Esta percepción sobre el efecto de los subsidios se relaciona directamente con el tema ambiental, propuesto por EE.UU., ya que, según Isabel Ibarra (2002), una de las presiones sobre la biodiversidad son las fallas en las políticas, siendo los subsidios distorsiones al costo de oportunidad, ya que *“modifican la estructura de incentivos a los que se enfrentan los actores económicos, inciden indirectamente en su comportamiento e indirectamente, en la tasa de degradación ambiental”*.

Por ende, los subsidios agrícolas estadounidenses inciden directamente en la pérdida de competitividad de la producción centroamericana que pudiese ser exportada a ese país y presión en la degradación ambiental de los países del área, al no afectar sus posibilidades de desarrollo regional por medio del comercio.

Desde el punto de vista de EE.UU., su interés puede estar focalizado en el acceso de productos agrícolas específicos (i.e. cereales y sus cadenas productivas), automóviles y en general, a homologar el acceso de los productos de Estados Unidos con las preferencias que Centroamérica ha otorgado a otros países por medio de “TLC’s”.²⁸

3.2.3.1.2 Acceso no arancelario de productos

En este acceso es donde se encuentra el mayor interés de la región centroamericana, especialmente para la producción agrícola, enfocándose en la eliminación de barreras no arancelarias y el establecimiento de reglas claras, transparentes y estables para normas sanitarias y fitosanitarias. El principal temor de Centroamérica es que estas normas puedan ser utilizadas como una barrera no arancelaria.

Igualmente, un tema de interés para Centroamérica es el establecimiento y clarificación de procedimientos y entidades relacionadas al comercio exterior de EE.UU., ya que algunas tienen diferencias sobre la jurisdicción relativa a distintos productos centroamericanos.

Asimismo, debiese ser de interés para la región el establecimiento de plazos para la emisión de dictámenes en las aduanas de EE.UU., ya que muchas de las exportaciones centroamericanas son productos perecederos, por lo que un retraso en los procedimientos aduaneros podría implicar, en algunos casos, una pérdida económica.

28 En el capítulo 2 se señaló que la tendencia de crecimiento de las importaciones centroamericanas provenientes de Estados Unidos, en el periodo 1999-2001, ha sido menor que la de las provenientes del resto del mundo.

Recuadro 10 TEMAS SENSIBLES PARA CENTROAMÉRICA EN ACCESO A MERCADOS

Temas sensibles de negociación –TSN– inicialmente identificados en cuanto a acceso a mercados:

- Subsidios agrícolas
- Mejorar acceso de textil-vestuario y azúcar al mercado de Estados Unidos. En el caso del textil – vestuario la necesidad por parte de Centroamérica se hace más urgente, porque en el 2005 se eliminan los sistemas de cuotas de esos productos a nivel mundial y parte de las actuales exportaciones del área podrían desaparecer si el acceso a EE.UU. no se mejora en ese rubro.
- Establecimiento de normas sanitarias y fitosanitarias

Las normas de origen²⁹ que se negocie, a excepción de algunos productos específicos, no parece ser de mayor complicación, ya que al analizar la estructura del comercio Estados Unidos-Centroamérica actual, la mayor parte de la materia prima consumida en el área proviene del primer país, excepto en algunos sectores específicos.

3.2.3.2 Inversiones y servicios

3.2.3.2.1 Inversiones

El mayor interés de la región en el CAFTA es la atracción de Inversión Extranjera Directa –IED–. La “ganancia” más importante no se encuentra propiamente en el TLC Centroamérica-Estados Unidos en sí (no se considera que implique a corto plazo grandes cambios en las relaciones comerciales de los socios), sino en que coloca a la región en el centro del interés de los inversionistas a nivel mundial, ofreciendo igualdad de condiciones de acceso al mercado estadounidense, similares a las que ya tiene México.

Este punto se discutirá más ampliamente en el capítulo de las conclusiones, ya que se interrelaciona con la aplicación del tratado y la seguridad jurídica de la inversión.

Estados Unidos, en cambio, se encuentra concentrado principalmente en la garantía de la inversión y la seguridad jurídica, así como en el acceso a inversión en sectores que pudiesen ser monopolios estatales.

3.2.3.2.2 Servicios

El tema de servicios, desde el punto de vista centroamericano, debiese incluir la prestación de

29 Estas normas de origen distorsionan el libre comercio y confirman la percepción de que los “TLC’s” no son acuerdos de libre comercio.

servicios de centroamericanos en Estados Unidos por un plazo determinado, como parte esencial del Tratado que en este momento se negocia, bajo el tratamiento de “servicios no profesionales”.

El área de servicios financieros, que se encuentra protegida por ley en algunos países de la región (como es el caso específico de Costa Rica) puede ser un tema sensible de negociación para ese país, pero no para Centroamérica en su conjunto.

Para Estados Unidos, en cambio, el área de servicios es dónde se encuentra el mayor interés económico en la región, ya que si bien es deficitario en su balanza comercial de mercancías (ver gráficas iniciales), en la parte de comercio de servicios es superavitario.

Igualmente, cuando se analiza las opiniones de la oficina comercial de Estados Unidos sobre las oportunidades desde su punto de vista comercial, se suele hacer mucho énfasis en la parte de servicios, especialmente software.

Este interés se encuentra especialmente concentrado en la apertura en la prestación de servicios, especialmente aquellos como transporte, banca y seguros.

3.2.3.3 *Compras gubernamentales y propiedad intelectual.*

3.2.3.3.1 *Compras gubernamentales*

Para algunos sectores centroamericanos, en las negociaciones del CAFTA es tema de particular interés la equiparación con las licitaciones de compras gubernamentales de EE.UU., que pudiesen estar reservadas para las pequeñas y medianas empresas de

ese país –muchas de las empresas centroamericanas, al ser comparadas con las de EE.UU., son pymes–.

Por su parte, es de interés para EE.UU. clarificar los procesos de compras gubernamentales de los países de Centroamérica, para promover el acceso de los productos y servicios estadounidenses a los mismos; sin embargo, en la actualidad este tema es uno de los 21 que se está negociando en la Ronda de Doha, por lo que las decisiones que se adopte acá pueden servir de precedente en aquella.

3.2.3.3.2 *Propiedad intelectual*

Para EE.UU. el principal enfoque en propiedad intelectual es el cumplimiento de los acuerdos y la aplicación de la legislación existente. Los países centroamericanos son signatarios del acuerdo sobre Propiedad Intelectual de la OMC, del que también forma parte Estados Unidos.

Los intereses de Centroamérica en propiedad intelectual no están identificados propiamente en la negociación. Pareciese que el principal desafío al que se enfrenta es propiamente un tema sensible de región –TSR–, ya que la aplicación de la legislación respectiva es deficiente y destinar más fondos para esto conlleva distraer la atención de necesidades más urgentes para la población, como salud, educación y seguridad.

Sin embargo, de acuerdo a algunos sectores centroamericanos, se debiese recordar, por parte de los Gobiernos de la región, que el derecho de propiedad intelectual, tal y como está establecido a nivel mundial, no le da un reconocimiento a los conocimientos del

Recuadro 11 **TEMAS SENSIBLES PARA CENTROAMÉRICA** **EN SERVICIOS E INVERSIONES**

Tema sensible de negociación –TSR– inicialmente identificados en inversiones y servicios para Centroamérica: en la negociación no se precisa ninguno en particular, a excepción de los casos establecidos por ley.³⁰ Tema sensible de región –TSR– inicialmente identificado en inversiones y servicios es la seguridad jurídica, para incentivar el aprovechamiento del CAFTA y atraer inversión extranjera directa.

30 Sobre este caso, algunas constituciones centroamericanas protegen monopolios estatales, como es el caso de Costa Rica con la generación de energía eléctrica y los teléfonos. Este “proteccionismo” afecta la competitividad general del país. Igualmente sucede en los casos de banca y seguros dado que al no permitir una mayor competencia por “ley”, se encarece el servicio y el acceso al crédito, además de frenar el crecimiento económico.

Recuadro 12 **TEMAS SENSIBLES PARA CENTROAMÉRICA** **EN COMPRAS GUBERNAMENTALES** **Y PROPIEDAD INTELECTUAL**

Tema sensible de negociación –TSN– en compras gubernamentales para Centroamérica sería la equiparación a aplicar a las licitaciones de compras gubernamentales de EE.UU., que pudiesen estar reservadas para las pequeñas y medianas empresas de ese país. Tema sensible de negociación –TSN– en propiedad intelectual es el reconocimiento de derechos de patentes y regalías al conocimiento de las comunidades respecto al uso y propiedades de las especies de flora y fauna silvestre centroamericana, otorgándole un tratamiento similar al que actualmente gozan otros derechos de propiedad intelectual, según propuesta de sectores civiles centroamericanos. Tema Sensible de Región –TSR– identificado en Compras Gubernamentales y Propiedad Intelectual: Aplicación de los acuerdos y la obtención de los fondos que se necesita para ello. Un estudio de Michael Finger (1999) llega a la conclusión de que: “para cumplir con sus obligaciones ante la OMC, los países requerirían en promedio unos \$150 millones de dólares al año en construcciones, capacitación, etc”. Tomado del estudio de Eduardo Gitli y Randall Arce (2002).

uso y propiedades de las especies de flora y fauna silvestre.

Por lo anterior, en la negociación del CAFTA la propuesta de Centroamérica en el tema de propiedad intelectual debiese ser el establecimiento de este reconocimiento, aplicándole un tratamiento similar al actual derecho de propiedad intelectual que se da en otras áreas, como los secretos industriales.

De esta forma, la propuesta del tema ambiental de EE.UU. al interrelacionarse con el respeto a la propiedad intelectual de la flora y fauna silvestre se convierte en un incentivo positivo por “medio de mejores ingresos para las comunidades relacionadas y se incrementa la conservación de la biodiversidad local centroamericana”, como lo comenta Isabel Ibarra (2001).

3.2.3.4 Asuntos laborales y ambientales

Ambos temas han sido puestos sobre la mesa por Estados Unidos, por presiones de sus sectores laborales y ambientales.

La preocupación de la región centroamericana es que éstos no se conviertan en barreras al comercio (relacionadas con “castigos” al comercio con Estados Unidos si un país de la región estuviese incumpliendo legislación laboral o ambiental). Asimismo, existe preocupación con respecto a los costes que puede implicar la toma de nuevos compromisos en estas áreas, aplicados a la competitividad de la región y a los recursos de los que dispone para inversión.

Estos temas deberían ser vistos por Centroamérica desde una óptica distinta, en opinión de distintos sectores consultados –mayormente sectores civiles– tomando una actitud proactiva e incluir:

- La movilidad laboral de los centroamericanos hacia el mercado de Estados Unidos.
- El concepto de que el ambiente es un bien escaso y por ende, tiene un precio. Sobre esa base y dado que Estados Unidos es uno de los principales contaminantes atmosféricos del aire y Centroamérica es el segundo pulmón latinoamericano,³¹ siendo en estos momentos un “sumidero” de bióxido de carbono, se debiese reactivar los sistema de incentivos para la conservación del ambiente. Entre los mecanismos existentes para ello se encuentra el “canje de deuda por naturaleza”, o los denominados incentivos ecológicos, en los que se reconoce “la prestación de servicios ambientales de los ecosistemas a la sociedad” de los que Costa Rica ya ha hecho uso y se realiza pagos a los

propietarios por la “protección, manejo y reforestación de los ecosistemas” (Ibarra, 2001).

Estas acciones debiesen ser tomadas por parte de Estados Unidos, que ha incluido estos temas por ser parte de la agenda de grupos de presión ambiental y sindical en ese país.³²

Estos temas quedaron pendientes desde la finalización de la Ronda Uruguay y según Salvatore y Klein (1995): “*Estos últimos temas son muy delicados debido a que los objetivos ambiciosos de sus defensores pueden ser fácilmente desviados para servir a profundos fines proteccionistas*”.

En el tema ambiental, Pedro Schawartz (Empresa y Libertad, 1978), comenta: “*muchos de los argumentos a favor de la intervención administrativa para evitar la contaminación atmosférica, por ejemplo, están basados en el supuesto tácito de que uno es partidario del aire limpio si otros cargan con el coste de evitar lo que nos molesta, o si el proceso es gratuito*”. Este párrafo es adecuado perfectamente a la posición de Estados Unidos de introducir el tema ambiental como condicionante del comercio en sus “TLC’s”, al no ser este país signatario de la convención de Kioto y por ende, no haberse establecido límites a sí mismo para la contaminación atmosférica que causa.

Y Dominick Salvatore (1995) comenta en un artículo sobre políticas de comercio internacional, refiriéndose al tema laboral: “*La demanda de algunos países desarrollados, tales como EE.UU. y Francia, de una “nivelación de condiciones laborales” entre países desarrollados y países en desarrollo, para evitar un “dumping social” (es decir, cuando los países en desarrollo compiten injustamente con países desarrollados, negando a sus trabajadores derechos básicos, justos salarios y condiciones de trabajo decentes) puede ser fácilmente captada por fuerzas proteccionistas y, de hecho, convertirse en un instrumento de proteccionismo muy peligroso en el futuro. Simplemente es imposible equiparar las condiciones laborales y los salarios de los países en desarrollo con los de los países desarrollados, ya sea hoy o en un futuro cercano. ¡Si eso fuera posible, los países en desarrollo ya serían desarrollados y no estarían en desarrollo!*”.

Este párrafo también es totalmente adecuado a lo que pudiese suceder al mezclar el tema laboral con el comercio propiamente dado.

Habiéndose incluido los temas laboral y ambiental en los últimos TLCs negociados por EEUU con Jordania y Chile, la propuesta estadounidense va encaminada a establecer un procedimiento de “castigo comercial” en caso no se aplique la legislación laboral o ambiental existente en los países centroamericanos e incluir estos temas en el acuerdo de “libre comercio”.

31 Según datos de la Gremial Forestal y el IARNA, Guatemala.

32 Antena Sela, 2000 y distintos documentos consultados relacionados.

Recuadro 13
TEMAS SENSIBLES PARA CENTROAMÉRICA
EN ASUNTOS AMBIENTALES Y LABORALES

Tema sensible de negociación –TSN- identificado en asuntos ambientales y laborales para Centroamérica: que la propuesta de Estados Unidos no se vuelva una nueva barrera no arancelaria al comercio. Por parte de Centroamérica debiese incluirse la movilidad laboral de centroamericanos hacia Estados Unidos; así como el concepto de que el ambiente es escaso y, por ende, debiesen comerciarse los resultados de la conservación del mismo (i.e. Conservación de bosques –oxígeno- en manos privadas), por medio de incentivos ecológicos.

Tema Sensible de Región –TSR- identificado en lo ambiental y laboral: Los costes que la toma de nuevos compromisos y la aplicación de los mismos pudiese implicar para los países centroamericanos, en desmedro de la competitividad regional y de la distracción de recursos de necesidades más urgentes para la población del istmo, como educación y seguridad.

Esta posible posición por parte de EE.UU. se confirma al analizar los resultados de las negociaciones de TLC Chile – Estados Unidos, finalizadas en diciembre del 2002, donde estos temas han sido incluidos. El tema ambiental también se discute actualmente en la Ronda Doha y las posiciones que se tome en el CAFTA pudiesen influir en las posiciones de esta ronda, que se estima estará terminada en cuatro años.

3.2.3.5 Resolución de disputas y otros temas institucionales.

Para Centroamérica, los intereses en esta temática son el establecimiento de procedimientos de resolución de disputas en materias comerciales, de normas sanitarias o fitosanitarias, así como la homologación o el reconocimiento de registros sanitarios y certificaciones de cumplimiento de normas sanitarias y/o fitosanitarias.

Existe la preocupación, en opinión de distintos sectores consultados para la investigación, de que no existe la capacidad institucional de establecer y certificar el cumplimiento de normas, por lo que el aprovechamiento del CAFTA puede verse mermado en perjuicio de los centroamericanos. En esta área también entraría el caso de las disputas en temas ambientales y laborales, si se toma como base el acuerdo Chile–Estados Unidos, sobre el cual se hace referencia en las recomendaciones de este documento.

El interés de Estados Unidos en la resolución de disputas pudiese concentrarse en establecer, de alguna manera, la resolución de temas pendientes relativos a la confiscación de propiedades de estadounidenses en algunos países centroamericanos, así como el enfoque que se le daría a nuevos casos de este tipo. Posiblemente,

Recuadro 14
TEMAS SENSIBLES PARA CENTROAMÉRICA EN
RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y TEMAS
INSTITUCIONALES

Tema sensible de negociación –TSN- identificado en Resolución de disputas y otros temas institucionales: homologación y reconocimiento de las instituciones centroamericanas por parte de Estados Unidos, así como de las certificaciones que éstas emitan. Tema sensible de Región –TSR- identificado en Resolución de disputas y otros temas institucionales: la poca capacidad institucional de certificar cumplimiento de normas de calidad internacional, que pudiese establecer Estados Unidos como requisito para el ingreso de productos centroamericanos –especialmente agrícolas- a su mercado. Los costes de las certificaciones y la aplicación de las mismas pudiesen implicar para los países centroamericanos una pérdida de la competitividad regional, así como la dificultad de acceso al mercado de Estados Unidos de productores pequeños y medianos de Centroamérica.

la propuesta de EE.UU. iría en la línea de lo acordado en el capítulo XI del NAFTA en este tema.

3.2.3.6 Programas de apoyo para mejorar la capacidad negociadora y el aprovechamiento del acuerdo

3.2.3.6.1 Programas para mejorar la capacidad negociadora

El establecimiento de este programa, cuando ya se ha iniciado la negociación, limita la capacidad de Centroamérica para aprovechar plenamente el mismo; no se puede capacitar con los mejores resultados esperados a un grupo que ya se encuentra negociando.

Sobre la capacidad negociadora de la región, se determinó, de acuerdo con la investigación realizada, lo siguiente:

- Los equipos de negociación son débiles y/o recién nombrados en algunos países centroamericanos, por lo cuál sea acentúa la posibilidad de que las negociaciones sean “políticas” por parte de algunos países del área. El caso más dramático de la debilidad o el poco apoyo a las negociaciones del CAFTA por parte de los gobiernos puede ser Guatemala, que a una semana de iniciar las negociaciones oficiales, sufrió la renuncia del jefe de las negociaciones, por falta de apoyo gubernamental y la no existencia de fondos para la misma en el presupuesto general de ese año.
- Falta de análisis técnicos de impacto por parte de la mayoría de los gobiernos respecto a las decisiones que se tome, lo que puede dar pie a que sean adoptadas por presiones políticas y no por razones técnicas. Igualmente, al no existir análisis técnicos se reduce la posibilidad de los afectados de

cuestionar las decisiones políticas tomadas en la negociación.

Por lo tanto, un tema sensible de negociación lo constituye la elaboración de análisis de impacto sectoriales de las propuestas que se maneje en las negociaciones del CAFTA, en apoyo a las decisiones de los equipos negociadores.

3.2.3.6.2 Programas de aprovechamiento del acuerdo

De acuerdo a la mayor parte de los sectores consultados³³ el establecimiento de programas de apoyo al aprovechamiento del acuerdo debiese enfocarse en el establecimiento de una estrategia completa de desarrollo de la región y no en programas puntuales del CAFTA, como podría ser establecer instituciones administrativas del mismo.

De acuerdo a la investigación realizada, se tiene la percepción que los gobiernos de los países centroamericanos han tomado las negociaciones del CAFTA como la estrategia de desarrollo de la región, olvidando que un acuerdo comercial solamente es un instrumento de la política comercial de una estrategia de desarrollo. El caso de Chile, que se estudia en las recomendaciones de este documento, es de sumo interés para entender esta diferencia.

3.3 IDENTIFICACIÓN DE TEMAS SENSIBLES PARA LA NEGOCIACIÓN DEL CAFTA

Conforme a lo analizado en la sección anterior y los resultados de esta investigación, de acuerdo a los documentos consultados y a la percepción cualitativa de los sectores consultados durante el desarrollo de la misma, se ha desarrollado la siguiente tabla, donde se resume los temas sensibles de negociación –TSN– para Centroamérica durante las negociaciones del CAFTA:

De los temas sensibles de negociación –TSN– durante las negociaciones del CAFTA, especialmente los de acceso a mercados, ambiental y laboral, encajan perfectamente en la definición que se ha propuesto, ya que son considerados por los sectores consultados como sensibles por razones cualitativas la mayor parte de las veces.³⁴

33 En el transcurso de la investigación la mayor parte de los sectores consultados no consideraron que el CAFTA formase parte de una estrategia definida de desarrollo regional. Inclusive algunos miembros de los equipos negociadores de “Tratados de Libre Comercio” no consideraron que la región o el país tuviese una clara estrategia de desarrollo a seguir.

Recuadro 15 TEMAS SENSIBLES PARA CENTROAMÉRICA EN PROGRAMAS PARA MEJORAR LA CAPACIDAD NEGOCIADORA

Tema sensible de negociación –TSN– identificado en cuanto a programas para mejorar la capacidad negociadora: elaboración de estudios técnicos de impacto sectorial y de país de las posiciones que se tome en las negociaciones del CAFTA. Estos estudios también se vuelven temas sensibles de región –TSR–, ya que al medir el impacto en los sectores afectados, se puede establecer programas de apoyo de reconversión para los mismos. Tema sensible de región –TSR– en cuanto a programas de aprovechamiento del acuerdo: establecimiento de un plan de desarrollo regional.

Esta “determinación” pareciese que va en la misma línea de la forma en que se determinó los sectores que gozaron de un tratamiento de libre comercio en el NAFTA en sus inicios, según Erick Miller (Intal, 2002).

En el mencionado documento, se identifica que estos sectores fueron establecidos sin “libre comercio” en el NAFTA, porque eran de interés para un grupo de productores o por interés del Gobierno.

Las principales características de los sectores de productores que fueron exitosos en obtener un tratamiento distinto en la apertura comercial en el NAFTA fueron:

1. Tienden a estar geográficamente concentrados en regiones políticamente sensitivas. Están bien organizados, habiendo gozado tradicionalmente de protección, y seriamente preocupados en encarar la competencia derivada de la liberalización comercial. Dentro de los ejemplos que se menciona, se encuentra los productores de jugo de naranja de EE.UU. concentrados en el Estado de Florida, importantes políticamente por su influencia en los votos electorales con los que ese Estado cuenta en las elecciones presidenciales.
2. En los casos que el interés proteccionista es del Gobierno (i.e. mantener ciertos sectores de inversión o monopolios estatales excluidos), se suele invocar el vago concepto de “*interés nacional*” como elemento unificador, para respaldar razones de interés presupuestario, social o de integridad nacional. Dentro de los ejemplos que se menciona se encuentra los sectores de energía y petroquímicos de México.

34 Durante el transcurso de la investigación no fueron detectados estudios sobre el impacto del CAFTA y, por ende, la clasificación que los sectores consultados emiten es cualitativa.

Se puede observar que los que se identificó como Temas Sensibles de Negociación –TSN– en el CAFTA no implican que sean de interés para los habitantes de Centroamérica en general. Estos TSN han sido identificados de forma cualitativa y obedecen

a causas de “*proteccionismo*”, como pudiese ser el caso de las distorsiones comerciales derivadas por los subsidios agrícolas de EE.UU. (proteccionismo en ese país) o por legislaciones con *protección* a determinados sectores, como pudiese ser el caso de

Tabla 13
TEMAS SENSIBLES DE NEGOCIACIÓN –TSN– PARA CENTROAMÉRICA EN EL CAFTA

ÁREA	TEMA
Acceso a mercados	- Subsidios agrícolas. - Mejorar significativamente el acceso de textil-vestuario y azúcar al mercado de Estados Unidos. Dado que las exportaciones del área se concentran en pocos rubros, un mejor acceso en los mencionados incrementará rápidamente las exportaciones a EEUU en forma global. - Establecimiento de normas sanitarias y fitosanitarias.
Inversiones y servicios	Ninguno en particular, a excepción de los casos establecidos por ley* en algunos países de Centroamérica.
Compras gubernamentales y propiedad intelectual	- No se ha identificado ningún tema sensible de negociación en esta área por parte de los gobiernos centroamericanos. Sin embargo, para algunos sectores privados un interés en compras gubernamentales debiese enfocarse en equiparar el acceso a las licitaciones gubernamentales estadounidenses, que pudiesen estar reservadas para sus PYMES. - Igualmente, de acuerdo a propuestas de sectores civiles centroamericanos un Tema Sensible de Negociación –TSN– en propiedad intelectual debiese ser el reconocimiento de derechos de patentes y regalías al conocimiento de las comunidades acerca del uso y propiedades de las especies de flora y fauna silvestre centroamericana, otorgándole un tratamiento similar al que actualmente gozan otros derechos de propiedad intelectual.
Ambiental y laboral	- Que la propuesta de Estados Unidos no se vuelva una nueva barrera no arancelaria al comercio. - Incluir la movilidad laboral de centroamericanos hacia Estados Unidos. - Incluir el concepto de que el ambiente es escaso** y, por ende, debiesen comerciarse los resultados de la conservación del mismo (i.e. conservación de bosques –oxígeno– en manos no gubernamentales, a cambio de una remuneración económica por parte de Estados Unidos).
Resolución de disputas y otros temas institucionales:	Homologación y reconocimiento de instituciones centroamericanas por parte de Estados Unidos, así como de las certificaciones que éstas emitan.
Programas para mejorar la capacidad negociadora	Elaboración de estudios técnicos de impacto sectorial y de país de las posiciones que se tome en las negociaciones del CAFTA.

(*) Algunas constituciones centroamericanas protegen monopolios estatales, como ocurre en Costa Rica con la generación de energía eléctrica y las telecomunicaciones. Este “proteccionismo” afecta la competitividad general del país. Lo mismo sucede en los casos de banca y seguros. Al no permitir una mayor competencia por “ley”, se encarece el servicio, se dificulta el acceso al crédito y se frena el crecimiento económico.

(**) Este párrafo debe tomarse por completo y no en partes. Los autores no comparten el concepto de “bienes económicos mundiales”, donde se considera que el ambiente es de todos y por ende, todos deben cuidarlo. Este concepto no incluye la percepción de que los costes del cuidado del ambiente los están pagando los países en desarrollo en mayor proporción que los desarrollados. Asimismo, mientras la mayor parte del ambiente no se encuentre en manos privadas (empresas, ONGs, etc.) responsables y se aplique en su totalidad el concepto de bien escaso, el ambiente seguirá deteriorándose.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el análisis realizado

Tabla 14
TEMAS SENSIBLES DE REGIÓN –TSR– PARA CENTROAMÉRICA EN EL CAFTA

Área	Tema
Inversiones y servicios	• Seguridad jurídica, para incentivar el aprovechamiento del CAFTA y atraer inversión extranjera directa.
Compras gubernamentales y propiedad intelectual	• Aplicación de los acuerdos y la obtención de los fondos que se necesita para ello.
Ambiental y laboral	• Los costes que la toma de nuevos compromisos y la aplicación de los mismos pudiese implicar para los países centroamericanos, en desmedro de la competitividad regional y de la distracción de recursos de necesidades más urgentes para la población del istmo, como educación y seguridad .
Resolución de disputas y otros temas institucionales	• La poca capacidad institucional de Centroamérica de certificar cumplimiento de normas de calidad internacional. · Los costes de las certificaciones y la aplicación de las mismas, que pudiese dificultar el acceso al mercado de Estados Unidos de productores pequeños y medianos de Centroamérica.
Programas de aprovechamiento del acuerdo	• Establecimiento de un plan de desarrollo regional.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo al análisis realizado

los monopolios estatales de generación de energía o las finanzas en Costa Rica.

Por ende, la distinción que se realiza al inicio de este capítulo entre Temas Sensibles de Negociación –TSN– y Temas Sensibles para la Región –TSR– cobra sentido, ya que los TSR son de importancia alta para la región, así como en la negociación propia del CAFTA y no pueden ser tratados separadamente.

Del análisis de la sección anterior, se determinó que los Temas Sensibles de Región –TSR–, clasificados

de acuerdo a las mesas establecidas en las negociaciones del CAFTA, son: (ver tabla 14)

Al identificar en las tablas 13 y 14 los temas sensibles para la negociación propiamente del CAFTA y los temas sensibles de la región se puede responder con propiedad la pregunta formulada al iniciar este capítulo.

Recuadro 16
RESUMEN CAPÍTULO 3
TEMAS SENSIBLES PARA CENTROAMÉRICA EN EL CAFTA

¿Cuáles son los temas complicados en la negociación del CAFTA?

- En acceso a mercados, los subsidios agrícolas, el acceso de textil-vestuario y azúcar al mercado de Estados Unidos, así como el establecimiento de reglas claras en normas sanitarias y fitosanitarias.
- En lo ambiental y laboral, los temas sensibles debiesen enfocarse en que la propuesta de Estados Unidos de incluirlos en el acuerdo no se vuelva una nueva barrera no arancelaria al comercio.
- La región debiese incluir la movilidad de centroamericanos hacia el mercado laboral de Estados Unidos y el reconocimiento de que, en el tema ambiental, debiesen comerciarse los resultados de la conservación del mismo (i.e. conservación de bosques – oxígeno– en manos no gubernamentales, a cambio de una remuneración económica por parte de Estados Unidos).
- El tema ambiental pudiese interrelacionarse con el reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual sobre el conocimiento del uso de la fauna y flora silvestre, como un incentivo a la protección de la biodiversidad y el ambiente.
- En resolución de disputas y otros temas institucionales el TSN regional se focaliza en la homologación y reconocimiento de las instituciones centroamericanas por parte de Estados Unidos, así como de las certificaciones que éstas emitan.
- En los programas para mejorar la capacidad negociadora el TSN se encuentra en la elaboración de estudios técnicos de impacto

sectorial y de país acerca de las posiciones que se tome en las negociaciones del CAFTA. Para optimizar los resultados de la negociación estos temas “complicados” deben complementarse con los denominados temas sensibles de región –TSR–, los cuales son:

- Establecimiento de un marco general de seguridad jurídica, para incentivar el aprovechamiento del CAFTA y atraer inversión extranjera directa.
- Aplicación de los acuerdos de propiedad intelectual y la obtención de los fondos que se requiere para ello.
- En el tema ambiental y laboral, los costes que la adopción de nuevos compromisos y la aplicación de los mismos pudiese implicar para los países centroamericanos.
- Un tema de importancia para la región es el desarrollo de programas en apoyo a la movilidad laboral y de incentivos económicos para la protección del ambiente.
- En resolución de disputas y otras cuestiones institucionales, los temas sensibles de la región son la poca capacidad institucional de Centroamérica de certificar cumplimiento de normas de calidad internacional; así como los costes de las certificaciones y la aplicación de las mismas.
- En el aprovechamiento mismo del acuerdo como instrumento de desarrollo regional, debe establecerse un plan de desarrollo regional completo.

4.**CONCLUSIONES**

Es innegable que cualquier proceso de “apertura comercial” provoca en los países participantes cambios importantes de su situación política y económica. La negociación del CAFTA no será la excepción. Habiendo presentado en los tres capítulos anteriores los antecedentes de la negociación, el diagnóstico de las relaciones comerciales y el análisis de los temas sensibles, las principales conclusiones de esta investigación son las que siguen.

4.1 CONCLUSIONES GENERALES

4.1.1 El “Tratado de Libre Comercio” entre Estados Unidos y Centroamérica, denominado CAFTA por sus siglas en inglés, tal y como está planteado en los respectivos documentos gubernamentales, no propicia el libre comercio, ya que no permite que “los individuos comercien libremente entre sí, donde y cuando lo deseen, con un mínimo de interferencia gubernamental”.

4.1.2 Durante la última década, la estructura exportadora de los países centroamericanos hacia EE.UU. ha cambiado su composición, perdiendo importancia los productos agrícolas y fortaleciéndose los productos relacionados con la industria textil - confección.

En el año 2001, el rubro más importante de exportaciones centroamericanas hacia Estados Unidos lo constituyó la confección de prendas de vestir con un valor de cerca de US \$6,800 millones, lo que representó el 62% de las exportaciones totales de la región hacia ese país. Le siguieron en importancia las frutas comestibles con un 8.7% y las máquinas y aparatos eléctricos con un 5%.

En cuanto a las importaciones, después de los insumos para la confección de prendas de vestir, los principales son máquinas mecánicas y eléctricas), que representaron US \$1,700 millones.

A nivel individual la tendencia de concentrar la actividad exportadora e importadora en el rubro de confección de prendas de vestir se mantiene en todos los casos, con la excepción de Costa Rica, que tiene una mayor diversificación de productos de exportación, en la que se incluye de frutas comestibles, partes electrónicas (INTEL), instrumentos de precisión y equipo medico - quirúrgico.

4.1.3 Existe la tendencia, dentro de distintos sectores e inclusive en los gobiernos, de considerar que los “Tratados de Libre Comercio” son sólo para negociar mercancías y no servicios.

Debiese de recordarse, en contraposición a la misma, que el comercio también abarca los servicios, debiéndose incluir en las negociaciones el tema de visas temporales de trabajo e inmigración.

A nivel mundial EE.UU. exporta el 12.3% de la producción de bienes e importa el 18.8% de los mismos; en cambio, en servicios tiene superávit (importa el 13.7% del comercio mundial y exporta el 19.1% de los mismos).

Por consiguiente, es obvio que el interés de EE.UU. se focalizará por igual en productos y servicios. Por ende, se podría negociar mejores accesos en servicios para EEUU a cambio de mejores accesos al mercado de EE.UU. para los productos y servicios centroamericanos.

4.1.4 Lo más probable es que el CAFTA va a ir acompañado (en forma más o menos evidente) por una serie de acuerdos paralelos en otros temas no comerciales como el combate a la corrupción, drogas, democracia, combate al terrorismo, respeto a la propiedad privada, cambios institucionales, etc.

La posibilidad de acuerdos paralelos debería ser aprovechada por los países de Centroamérica para sentar las bases para un desarrollo real de región y para una efectiva atracción de Inversión Extranjera Directa.

4.1.5 La negociación del TLC también implica algunas desventajas o “costos” que los países de la región van a tener que asumir. Dentro de éstos los más importantes son el costo de oportunidad y los costos asociados a la implementación y administración de un tratado.

Este tema no se está desarrollando por parte de los países del área, excepto desde el punto de vista “proteccionista” de los ingresos fiscales, como pudiese ser el caso de los automóviles, que han sido excluidos de la eliminación de aranceles en otros acuerdos comerciales que han firmado los países de Centroamérica.

4.2 CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

4.2.1 Relacionadas con la negociación del CAFTA

4.2.1.1 La negociación del “Tratado de Libre Comercio” entre Estados Unidos y Centroamérica ha sido tomada por la mayor parte de los gobiernos centroamericanos como “la estrategia de desarrollo” y no como un posible instrumento de la misma; se ha considerado la negociación de tratados de esta naturaleza como la mejor opción de apertura comercial, sin haber evaluado otras alternativas en forma técnica, y sin tener claro cuáles son los objetivos que se persigue con dichas negociaciones. Pareciese que las negociaciones de “Tratados de Libre Comercio” se han vuelto un fin en sí mismas y no un medio para alcanzar el desarrollo de los países centroamericanos.

La decisión de los gobiernos centroamericanos de profundizar las relaciones económicas con Estados Unidos por medio de un “TLC” debería **implicar la adopción de una estrategia de desarrollo a largo plazo**, que actualmente se considera inexistente, según los resultados de la investigación.

Elaborar una estrategia de desarrollo implica que la región centroamericana en su conjunto o los países en particular, definan una estrategia a largo plazo orientada a mejorar su competitividad, definiendo sobre esa base, lo que quiere ser el país o la región, qué producir y a qué mercados enfocarse.

Se concluye que es de importancia básica que, con o sin tratado comercial con EE.UU., los países establezcan y mantengan una estrategia de desarrollo integral de país, con una visión de largo plazo, que incluya mecanismos para lograr una verdadera reducción de la pobreza, elevar los niveles de educación y salud, mejorar los sistemas de administración de justicia y respeto a la propiedad privada y garantizar el respeto al Estado de Derecho, con reglas claras y transparentes e igualdad ante la ley.

4.2.1.2 En las negociaciones del CAFTA también se está poniendo sobre la “mesa de negociación” el comercio intracentroamericano. Al hacer esta “ampliación de perspectiva” de los posibles impactos en el comercio exterior de Centroamérica (más del 50% de su comercio total con el mundo), se puede concluir que este acuerdo comercial es el “TRATADO COMERCIAL” para la región y que, después del mismo, los impactos de otros tratados comerciales serán mínimos, comparados globalmente con los del CAFTA.

4.2.1.3 La “integración centroamericana” con miras a negociar conjuntamente con EE.UU. corre el riesgo, derivado de los distintos intereses de los países, de convertirse en una desventaja; de acuerdo a las percepciones de distintos sectores uno o varios países de la región puedan convertirse en “quintas columnas” en la búsqueda de sus intereses individuales.

4.2.1.4 Las razones para negociar el “TLC” entre EE.UU. y Centroamérica pueden clasificarse en dos tipos: estratégicas y económicas.

- a. Dentro de las principales razones estratégicas se podría sugerir que Estados Unidos, ante la perspectiva de afrontar dificultades para introducir temas de su interés en las actuales negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha y las negociaciones regionales de ALCA, impulsaría el CAFTA.
- b. Dentro las razones económicas se puede mencionar que los países de la región centroamericana son para Estados Unidos un mercado de importaciones y exportaciones relativamente importante, tal como lo indican las estadísticas de importaciones y exportaciones totales y de importaciones y exportaciones per capita, comparando con otros países del hemisferio.

Otra razón económica para EEUU está enfocada a mantener la competitividad del sector textil estadounidense ante la perspectiva de la eliminación completa del sistema de cuotas a nivel mundial en los sectores textil-vestuario a partir del 2005, incluyendo a la región centroamericana como un proveedor de mano de obra más barata, y de esa forma garantizar su existencia ante la fuerte competencia asiática que se incrementará a partir de ese año.

Por otro lado, entre las razones económicas de Centroamérica para negociar el TLC se encuentra:

- Lograr estabilidad en las “reglas de juego” claras para los exportadores centroamericanos, especialmente en lo que respecta a barreras no arancelarias hacia EE.UU.
- Garantizar contractualmente el acceso al mercado de bienes y servicios de EEUU, consolidando los actuales sistemas preferenciales de comercio que otorga ese país.

- Mejorar la imagen y atracción comercial de sus países, lo que redundaría en mayores niveles de inversión extranjera directa.

4.2.1.5 El sector textil-confección reviste tal importancia en la estructura productiva y exportadora de Centroamérica, tanto en términos de ingresos como de empleo, que amerita un tratamiento acorde en las negociaciones del CAFTA.

En ese sentido, la negociación del CAFTA será beneficiosa en la medida que implique la consolidación de las preferencias actuales bajo los programas de la ICC, adicionando la paridad con las condiciones que logró México por medio del NAFTA y las preferencias logradas por los países del Pacto Andino.

4.2.1.6 A pesar de los beneficios otorgados por Estados Unidos entre 1996 y 2000 mediante los sistemas preferenciales de comercio, la mayor parte de las exportaciones centroamericanas (85%) fueron efectuadas sin hacer uso de éstos.

En 2001, cerca del 58% ingresó sin hacer uso de los mismos, mientras el 42% aprovechó el recién creado programa CBTPA, que sí incluyó el rubro de confección de prendas de vestir.

El leve impacto de los sistemas preferenciales de comercio en las exportaciones hacia EE.UU. obedece a que la mayor parte de las mismas se encuentra concentrada en pocos rubros; y a que cerca del 87% de las partidas arancelarias que conforman el sistema armonizado estadounidense ya tiene acceso libre o cuenta con preferencias arancelarias para los productos centroamericanos. Por tal razón, no se prevé una mejora sustancial en cuanto al acceso a mercados por medio de una reducción arancelaria.

En donde está el reto de la negociación para los centroamericanos en el CAFTA es en lograr mejorar el acceso para el porcentaje restante, que en su mayoría es catalogado como perteneciente a sectores “sensibles” de EE.UU., tal es el caso de algunos productos agrícolas, productos lácteos, carnes, azúcar y especialmente el sector textil-confección.

En cuanto a los temas complicados o sensibles para la negociación han sido identificadas dos áreas. La de los “Temas Sensible para la Negociación” en aquellos sectores que son potencialmente conflictivos, ya sea por la competencia que originen los productos del socio comercial o porque están agrupados, pudiendo influir políticamente en las decisiones del gobierno, pues generalmente han gozado en el pasado del proteccionismo estatal.

La otra área sensible está constituida por todos aquellos temas que tienen una mayor incidencia en el desarrollo económico de la región, independientemente si hay o no un acuerdo comercial. Entre los mismos

resaltan los obstáculos a la inversión extranjera, problemas con el sistema de administración de justicia, respeto a la propiedad privada, entre otros; éstos han sido denominados Temas Sensibles para la Región.

Otro punto complicado en la negociación del CAFTA es el causado por los subsidios agrícolas que otorga EE.UU. a sus productores, y el establecimiento de normas sanitarias y fitosanitarias.

El tema de los subsidios agrícolas estadounidenses debe manejarse por los centroamericanos con especial cuidado en la negociación, ya que afecta en dos formas:

- i. Imposibilidad de acceso a los mercados de EE.UU. por causa de la distorsión de precios en ese país derivada de los subsidios agrícolas que otorga.
- ii. Posibilidad de sustitución de producción centroamericana por importaciones estadounidenses subsidiadas; dos países del área son productores agrícolas y tres se han declarado “importadores netos de alimentos”.

4.2.2 Relacionadas con los resultados del CAFTA

4.2.2.1 El anuncio de la invitación a negociar el CAFTA aceleró el proceso de integración centroamericana, dado que EE.UU. expresó que solamente negociaría con la región en su conjunto. Esto ha influido en los siguientes aspectos:

- En incentivar el interés de alcanzar la unión aduanera centroamericana. Este esquema sí puede afectar las decisiones unilaterales de país en materia comercial, pues para evitar desviaciones de comercio los impuestos de importación deben de ser lo más similares posible.
- Al haber una unión aduanera entre los países, todos los impuestos relacionados con el comercio (i.e. IVA) deben ser equiparados para evitar desviaciones comerciales. El tema del libre intercambio de servicios no se está discutiendo en la unión aduanera centroamericana.
- Como parte del proceso de la Unión Aduanera se inició la “homologación” de reglamentaciones varias y reconocimiento de registros (por ejemplo registros sanitarios) para que los productos que sean registrados en un país del área, automáticamente sean aceptados en el resto de la región.
- Otra labor iniciada para enfrentar el CAFTA, complementada por la Unión Aduanera, es la homologación de los aranceles de importación a nivel regional (con la excepción de productos “arancelizados”), los que deben estar en marcha en diciembre del 2003, un año antes de lo que se tenía previsto, de la siguiente forma:

- ▲ Materia prima 0%
- ▲ Materia prima producida en la región 5%
- ▲ Bienes intermedios producidos en la región 10%
- ▲ Bienes finales 15%

4.2.2.2 La atracción de IED es, realmente, la gran “ganancia” para la región en este TLC. Sin embargo,

en la repartición de esta “ganancia”, los resultados para los países serán sumamente desiguales, siendo los mayores beneficiados Costa Rica y El Salvador.
La razón por la que la mayor parte de la IED se concentrará en Costa Rica y El Salvador se encuentra en el análisis de la competitividad de cada país, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 15 ÍNDICES DE COMPETITIVIDAD GLOBAL DE LOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA*		
País	Posición en el índice de competitividad de crecimiento	Posición en el índice de competitividad actual
Costa Rica	35/75	50/75
El Salvador	58/75	64/75
Guatemala	66/75	69/75
Honduras	70/75	74/75
Nicaragua	73/75	71/75
(*) En ese año fueron analizados 75 países a nivel mundial, reflejando los índices cómo se considera cada uno en comparación con el resto de países calificados. Por ejemplo, Honduras, en el índice de competitividad actual es considerado el país número 74 de los 75 países analizados. El primer índice se refiere a todas aquellas cosas que contribuyen a que crezca la competitividad, por ejemplo tecnología, entorno macroeconómico, instituciones públicas, etc. El segundo índice se refiere a personal, orientación hacia el cliente, amplitud de los mercados internacionales, etc.		
Fuente: The Global Competitiveness Report 2001-2002		

5.

RECOMENDACIONES

Con la finalidad que este documento contribuya en forma proactiva al debate en torno al CAFTA, se desarrolla una serie de recomendaciones para cada conclusión de la presente investigación.

5.1 De acuerdo a la conclusión general en la que se afirma que el “Tratado de Libre Comercio” entre EE.UU. y Centroamérica no propicia realmente tal comercio, siendo realmente un “Tratado de Libre Comercio dirigido”, la región pudiese evaluar, en forma técnica, otras alternativas de políticas comerciales, como continuar desgravando aranceles en forma unilateral y eliminando otras barreras comerciales en sus países.

Igualmente, las políticas comerciales que sean evaluadas para seguir con el proceso de apertura comercial, debiesen llevar integralmente dos componentes:

a. Apertura comercial vía desgravación unilateral o negociaciones comerciales de “Tratados de libre Comercio”.

La opción de negociaciones de “Tratados de Libre Comercio” implica que el área centroamericana, o los países en lo individual, debiese evaluar a cada uno de los socios comerciales con los que elija negociar, sus ventajas y desventajas, antes de iniciar una negociación; así se evitaría el círculo vicioso en que se han convertido las negociaciones de “TLC’s”, que son vistas por muchos de los involucrados como un fin y no un medio. Así, se evitará también que un instrumento de política comercial se convierta en “la política comercial” o “la estrategia de desarrollo del país”.

b. Fortalecimiento de la capacidad exportadora y comercializadora de los productores, para un real aprovechamiento de los acuerdos comerciales que sean negociados.

Este componente debiese tener un mayor peso que las negociaciones de “TLC’s” en la estrategia de política comercial. Sólo por medio

del real aprovechamiento de los acuerdos comerciales por los empresarios, el impacto de los TLC’s será beneficioso para el desarrollo de los países.

Tal y como se maneja las políticas comerciales en los países centroamericanos, este componente de apoyo es nulo o casi inexistente, si se compara con México o Chile, países altamente reconocidos en el desarrollo de su comercio exterior. Las experiencias de estos países pudiesen servir de casos de estudio por parte de los encargados de las políticas comerciales de los países centroamericanos en este componente.

Este fortalecimiento de la capacidad exportadora y comercializadora, debiese darse con o sin negociaciones de “TLC’s”, con EE.UU. o el resto del mundo, siendo prioritario para Centroamérica e incrementaría su competitividad.

5.2 Al concentrarse en el caso de las negociaciones del CAFTA, los países centroamericanos debiesen de negociarlo bajo algunas premisas generales:

Primera Premisa. En la negociación del CAFTA nada debe quedar excluido de la misma. Se debe desarrollar un esquema que incluya el libre tránsito de mercancías, servicios y personas, aun cuando los plazos para liberar los mismos estén escalonados en el tiempo, como sucedió en la Unión Europea.

Se debe obtener un reconocimiento explícito de EE.UU. de la asimetría de las economías del área y, por ende, tener acceso preferencial e inmediato a su mercado de mercancías y servicios.

Dentro de los servicios, se debe incluir que el trabajo temporal de las personas es un servicio prestado en ese país debiéndose mejorar las posibilidades de acceso al mercado de trabajo estadounidense por parte de los centroamericanos.

Es de suma importancia que Centroamérica no acepte exclusiones o presiones por parte de algunos sectores de la región, ya que, recordando a Bhagwati y Panagariya (2001): *“Es una falacia que los países pobres no exportan más a los países ricos solo por las barreras comerciales que estos imponen, sino que, muchas veces, las barreras locales en los países pobres hacen más rentable el mercado local y desincentivan la búsqueda de mercados para exportación”*.

Segunda Premisa. Los subsidios son distorsiones al mercado, por lo que deben ser eliminados. Si se analiza los subsidios agrícolas de EE.UU. relacionados con el tema del ambiente, propuesto por EE.UU., debe reconocerse que: “Los subsidios son distorsiones al costo de oportunidad, ya que modifican la estructura de incentivos a los que se enfrenta los actores económicos, inciden directamente en su comportamiento e indirectamente en la tasa de degradación ambiental” (Ibarra, 2001).

Tercera Premisa. Debiese ser aceptado por Centroamérica que el tema ambiental se negocie en el CAFTA con dos prerequisites:

Prerrequisito 1. Se relacionará el ambiente con el comercio si y sólo si, los subsidios agrícolas son eliminados, ya que distorsionan los precios de mercado de los productos centroamericanos en ese país.

Prerrequisito 2. En la relación ambiente y comercio debe contemplarse el comercio de “servicios ambientales”, que en este momento Centroamérica presta a EE.UU., por ser un “sumidero de bióxido de carbono” que EE.UU. libera en la atmósfera.

Hoy por hoy, en el ambiente de cada centroamericano, con un ingreso de US \$1,804.00 dólares per capita anual en el 2001, se limpia parte del bióxido de carbono que los estadounidenses – con un PIB per cápita de mas de US \$33,000 dólares en ese mismo año – envían a la atmósfera.

Cuarta Premisa. El ambiente y su cuidado tienen un costo, que la región centroamericana no puede pagar por sí sola, puesto que los beneficios de tal cuidado mismo los reciben otros países, entre estos EE.UU.

Si Centroamérica tiene que “pagar” por sí sola el costo del cuidado del ambiente, tendrá que elegir entre estas alternativas:

1. Desviar recursos de otras necesidades más urgentes para su población, como salud o educación, lo que presionará más el ambiente por causa de los efectos de la pobreza dentro de su población.

2. Establecer más impuestos, a los ciudadanos centroamericanos con los resultados de una menor posibilidad de generación de riqueza privada al no haber mayor acumulación de capital y menos posibilidades de salir de la pobreza.

Quinta Premisa. Se acepta que el tema laboral se incluya en las negociaciones de CAFTA, si también se incluye el tratamiento de los servicios laborales prestados por centroamericanos en EE.UU. y la posibilidad de acceso preferencial por parte de centroamericanos a las cuotas de “déficit laboral” en ese país.

De lo contrario, mezclar el tema laboral con el comercio de bienes exclusivamente, va en detrimento de los factores de producción, como son Tierra, Capital, Trabajo y Empresa, así como en contra de las ventajas comparativas de cada país.

- 5.3 El cambio en la estructura exportadora de los países centroamericanos hacia EE.UU. en la última década ha variado en su composición, perdiendo importancia los productos agrícolas y fortaleciendo otras áreas, como el sector textil – confección.

El sector de la cadena textil confección centroamericana va a enfrentar en el año 2005 una mayor competencia en el acceso al mercado estadounidense –con o sin tratado–, por causa de la implementación completa del acuerdo sobre Textiles y Vestuario de la OMC.

Por ende, la región y los empresarios de este sector en lo individual debiesen enfocarse desde ya en la búsqueda de nichos de mercado especializados para evitar lo sucedido a las exportaciones de café cuando Vietnam entró al mercado mundial, desplomándose los precios y afectando la economía centroamericana.

La búsqueda y el movimiento a estos nichos especializados pudiesen estar basados en la denominada “Centroamérica en el siglo XXI: Agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible”, de Harvard e INCAE, en los que se recomienda el desarrollo de los clusters.

Enfocando la teoría de clusters al sector textil – vestuario, el desarrollo de productos con mayor valor agregado regional y aprovechando la cercanía geográfica a EE.UU. (comparado con competidores mas baratos en mano de obra, como pudiesen ser China o Vietnam), pudiese ser una alternativa al incremento de la competencia esperada en el año 2005 con la eliminación del sistema de cuotas textiles a nivel mundial.

- 5.4 Del análisis del caso de México en el NAFTA, lo mas probable es que el CAFTA va a ser acompañado de acuerdos paralelos, a solicitud de EE.UU.

Si son utilizados como base para establecer una estrategia de desarrollo, estos acuerdos paralelos pueden impulsar el desarrollo de la región. Sin embargo, para incrementar la atracción de inversión extranjera utilizando como herramienta el CAFTA, se recomienda analizar la estrategia mexicana para atraer IED utilizando el NAFTA como herramienta, que se analiza en el recuadro 17.

Del análisis del recuadro anterior, se observa que el caso de México debiese ser utilizado como referencia para elaborar la estrategia de los países de Centroamérica en las negociaciones del CAFTA, pero más encaminados a establecer una estrategia de aprovechamiento del mismo, tal y como lo hizo ese país de cara al NAFTA.

Si uno de los principales argumentos de los países centroamericanos es que el CAFTA servirá para atraer inversiones, deben estar conscientes de que, si se desea obtener algunos de los resultados logrados por México en el NAFTA, hay que trabajar en la parte complementaria del CAFTA; esto comprende el desarrollo de estudios de impacto del acuerdo, estudios de detección de oportunidades de inversión para aprovechar el CAFTA y atraer IED, apoyo y reconversión de pymes, así como cambios estructurales para mejorar el clima de negocios.

5.5 La elaboración de estudios de impacto debiese ser una prioridad para los países centroamericanos. Estos estudios deberían realizarse desde varias perspectivas: Sectores de impacto, sectores de

Recuadro 17 **LA EXPERIENCIA DE MÉXICO AL UTILIZAR EL NAFTA** **COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO DEL PAÍS**

El caso de México en el momento de negociar el NAFTA, se puede sintetizar en cuatro áreas paralelas e interrelacionadas fuertemente entre sí:

1. Elaboración de estudios de pre-impacto de NAFTA, para detectar en forma técnica las posiciones y los posibles sectores de interés, tanto para México como para los otros países. A partir de esa base, fueron establecidas las estrategias de negociación. Varios de estos estudios de impacto fueron elaborados por sectores académicos.
2. Al concluir la negociación del NAFTA y de acuerdo con lo acordado en el mismo, aprovechando el plazo de tiempo entre la finalización de la negociación y la entrada en vigencia del mismo, las comisiones inter países (denominadas por ejemplo Comisión EE.UU.-México, México -Alemania 2000 o Japón - México), elaboraron estudios de identificación de las principales relaciones económicas e inversiones con México. Estos estudios fueron utilizados para que, antes que entrara en vigencia el NAFTA, los promotores de inversión mexicanos, así como sus contrapartes en las respectivas comisiones identificasen las posibilidades puntuales de atracción de inversiones en México de interés para las empresas de esos países. Con esa identificación de intereses, los mexicanos hicieron una labor de "venta" de la idea de invertir en ese país, de cara a aprovechar las oportunidades del NAFTA y los cambios que este implicaba.
3. Desarrollo de una fuerte estrategia de apoyo a la reconversión de las pequeñas y medianas empresas, estableciendo programas integrados para el desarrollo de las mismas, de cara a la apertura comercial. Sintetizando esta variedad de programas, establecen apoyo en todas las áreas necesarias de reconversión de las empresas, desde calidad, tecnología, financiamiento, entrenamiento de personal y búsqueda de nuevos mercados de exportación.

4. Cambios institucionales y de legislación para mejorar el clima de negocios en México.

Resumen de la Comisión México-Alemania 2000

En 1991, durante una visita del presidente mexicano a Alemania y en reuniones con líderes empresariales de ese país, se inició la idea de establecer la Comisión México – Alemania 2000, en una forma similar a las ya establecidas en ese momento, USA-México y Japón-México. Su objetivo era estudiar la manera como los dos países podían incrementar sus relaciones en un periodo de tiempo de diez años. Los dos países establecieron cierto número de comités, integrados por personas prominentes de cada país – especialmente del sector empresarial -. Estos comités trabajaron en las siguientes áreas:

1. Relaciones bilaterales (Cooperación intergubernamental y relaciones entre sectores privados).
2. Relaciones económicas
3. Tecnología
4. Relaciones culturales
5. Desarrollo de imagen.

El subcomité de relaciones entre sectores privados, en el momento de estar finalizando la negociación de NAFTA, encargó varios estudios para identificar puntualmente las oportunidades de los principales sectores alemanes con inversiones (o posibilidades de inversiones) en México de cara a aprovechar el Nafta y los acuerdos bilaterales de comercio que México tenía con países latinoamericanos. Estos estudios fueron presentados a sectores alemanes en agosto de 1993 y el Nafta entro en vigencia en 1994). Parte del trabajo de la comisión y sus resultados sentaron precedente para incrementar las relaciones México – Alemania e incentivaron la firma del TLC México-UE cuatro años más tarde.

Fuente: Elaboración propia según entrevistas y documentos varios, especialmente de la Comisión México – Alemania 2000.

interés, costos asociados a la implementación de tomar nuevos compromisos en otras áreas, tales como propiedad intelectual o ambiente, así como las alternativas para asumir estos costos, incluyendo los cálculos de los posibles incrementos en los flujos comerciales fruto de la apertura comercial.

En el caso específico de los análisis para determinar sectores “sensibles”, se recomienda utilizar algún método de análisis económico o metodología de evaluación, como herramienta que les facilite la toma de decisiones y el establecimiento de prioridades y estrategias negociadoras.

Una de estas metodologías podría ser la de “Métodos casuísticos de evaluación de impactos para negociaciones comerciales internacionales”, desarrollada por Antonio Bonet Madurga. La importancia de utilizar métodos de análisis económico o de evaluación es que se podrá determinar los “sectores sensibles” en forma técnica y no “política”.

El empleo de distintos métodos económicos o casuísticos puede utilizarse como argumento al momento de la negociación, para determinar si los productos considerados “sensibles” por los interesados tienen un fundamento realmente técnico, político o de simple “impresión” por parte de los que utilizan ese argumento.

5.6 El análisis técnico de los argumentos de la contraparte muchas veces resultará en argumentos de sensibilidades “políticas” de EE.UU.

Se recomienda a los países centroamericanos elaborar análisis de estas posibles “sensibilidades”, especialmente enfocados a la comprensión de que el sistema legislativo de EE.UU. es distinto al de los países centroamericanos.

Es necesario que los países centroamericanos identifiquen los posibles “contrarios” a las negociaciones del CAFTA, debiendo ser un trabajo paralelo a las negociaciones del mismo.

El sistema legislativo de EE.UU. no se basa a las decisiones de partido o de gobierno, como es usual en Centroamérica. Sus miembros votan de manera independiente y responden más a los intereses de sus distritos y a las solicitudes de los mismos. Por ello, la necesidad de identificar “partidarios”, “neutros” o “contrarios” es importante, ya que el trabajo de “lobby” para la aprobación del CAFTA o la aceptación de temas de interés para Centroamérica en las mismas negociaciones puede depender de la “aceptabilidad” de éste en el legislativo estadounidense.

6.

BIBLIOGRAFÍA

- AGEXPRONT (2002): Asociación Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales, *"Guatemala frente al TLC con Estados Unidos: un análisis de la relación comercial"*, Guatemala, marzo.
- Araya, Mónica (2001): *"El rechazo del tema ambiental en el ALCA: una taxonomía"*. Council of Foreign Affaire.
- Ayau, Manuel F. (2001): *"The importance of non economists learning economics"*, Conferencia Dictada en la 21 Conferencia Mundial sobre la Libertad. Centro de Estudios Económico-Sociales, Guatemala.
- Banco de Guatemala (1996): *"El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica: implicaciones y perspectivas para la posible adhesión de Guatemala"*, Guatemala, 10 pp.
- Basterrechea Díaz, Fernando (1996): *"Incidencia Económica del Tratado de Libre Comercio en Guatemala"*, Universidad Francisco Marroquín, Guatemala, 67 pp.
- Banca Central (1995): Edición de aniversario. Banco de Guatemala. Revista bimestral.
- Bonet Madurga, Antonio (2002): *"Métodos casuísticos de evaluación de impacto para negociaciones comerciales internacionales"*. INTAL-BID, Documento de trabajo. Septiembre.
- BID (2000): Banco Interamericano de Desarrollo, *"Integración y Comercio en América"*, Nota Periódica, Washington, Diciembre.
- CEPAL (1994): Comisión Económica para América Latina y El Caribe, *"El regionalismo abierto en América Latina y El Caribe"*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1995): Comisión Económica para América Latina y El Caribe, *"Centroamérica y el TLCAN: Efectos inmediatos e implicaciones futuras"*, Naciones Unidas, mayo, 103 pp.
- CIEN (2002): Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, *"Centroamérica ante la Globalización"*, Carta Económica No. 233, Guatemala, mayo, 6 pp.
- CIEN (2002a): Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, *"Ventajas y desventajas para Centroamérica de la liberalización comercial unilateral, bilateral, regional y multilateral"*, Proyecto Centroamérica en la Economía Mundial del siglo XXI, Guatemala, marzo.
- CIEN (2002b): Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, *"En busca de una agenda de comercio exterior (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua)"*, Guatemala.
- CINPE (2002): Centro internacional de Política Económica, *"Los TLC centroamericanos como estrategia de inserción en el proceso de globalización"*, Proyecto Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI, Costa Rica, abril.
- Country Commercial Guide (2001) de los distintos países centroamericanos. Oficina Comercial de Estados Unidos.
- www.usatrade.gov
- Daniels, John & Radenbaugh, Lee, (2000) *"Negocios internacionales"*. Editorial Pearson. Octava Edición.
- Edwards, Matthew y Michael Trueblood (1999): *"Trade Issues for Low-Income Countries in the Latin America and Caribbean Region"*, en "Food Security Assessment/GFA-11, Economic Research Service/USDA", Estados Unidos, Diciembre.

- Finger, J. Michael y Olechowski, Andrzej (1989): *“La Ronda Uruguay: manual para las negociaciones comerciales multilaterales”*, Banco Mundial, Washington, 256 pp.
- Horkan, Kathleen M. (1994): *“El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC): sus implicaciones para los Estados Unidos y Centroamérica”*, USAID, 21pp. <http://www.eumed.net/cursecon/15/15-4.htm> 11-10-2002
- Ibarra, Isabel (2001): *Instrumentos económicos para la gestión de la biodiversidad*. IARNA. Universidad Rafael Landívar
- INCAE & Harvard (1998): *“Agenda de competitividad para Centroamérica: Una propuesta”*, 1998. (Versiones en medio magnético)
- Krugman, Paul R. / Maurice Obstfeld (1995): *“Economía Internacional”*. Editorial McGraw Hill, Tercera Edición. México.
- Lee, Dwight R. (1997): *“Free Trade to benefit the Many – Not Free Trade to Benefit the Few”*, The Freeman: Ideas on Liberty. Volumen 47, No. 10. pp. 41-42. Estados Unidos, Octubre.
- Lee, Dwight R. (1999a): *“Politics and Foreign Trade”*, The Freeman: Ideas on Liberty. Volumen 49, No. 12. pp. 37-38. Estados Unidos, Diciembre.
- Lee, Dwight R. (1999b): *“Comparative Advantage”*, The Freeman: Ideas on Liberty. Volumen 49, No. 10. pp. 41-42. Estados Unidos, Octubre.
- Lizano, Eduardo & Gonzalez, Anabel (2002): *“El Tratado de Libre Comercio entre el Istmo Centroamericano y Los Estados Unidos de América – Oportunidades, desafíos y riesgos”*. Costa Rica, Marzo.
- Lizano, Eduardo (2002): *“El tratado de Libre Comercio de Centroamérica con los Estados Unidos de América, una vez más”*. Costa Rica, Septiembre.
- Martínez Coll, Juan Carlos (2001): *“Las razones del comercio internacional”* en La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes
- Mayer, Christopher (2000): *“Free Trade and Flexible Markets”*, The Freeman: Ideas on Liberty. Volumen 50, No. 4. pp. 48-50.
- Miller, Erick (2002): *“The outlier sectors: Áreas of non free trade in the North American Free Trade Agreement”*. INTAL. Julio.
- OMC (1994): *“Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales”*.
- OMC (1995): Organización Mundial del Comercio, *“Organización Mundial del Comercio”*, 36 pp.
- OMC (1998): *“General Agreement on Tariffs and Trade”*, The WTO Agreements Series No. 2. Mayo.
- OMC (1998): Organización Mundial del Comercio, *“El Comercio hacia el futuro”*, 2ª edición, Ginebra.
- OMC (2001): *“Con el comercio hacia el futuro: Guía de Introducción a la OMC. Las Raíces: desde la Habana hasta Marrakech”*, www.wto.org
- OMC (2001a): *“Market Access: Unfinished Business. Post-Uruguay Round Inventory and Issues”*, Organización Mundial de Comercio.
- OMC (2001b): *“Exámenes de las Políticas Comerciales. Costa Rica: Informe de Gobierno”*. Documento WT/TPR/G/83. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, 9 de abril.
- OMC (2001c): *“Exámenes de las Políticas Comerciales. Costa Rica: Informe de la Secretaría”*. Documento WT/TPR/S/83. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, 9 de abril.
- OMC (2001d): *“Declaración Ministerial, Cuarto período de sesiones de la Conferencia Ministerial, Doha, 9-14 de noviembre de 2001”*, Documento WT/MIN(01)/DEC/1, 20 de noviembre.
- OMC (2001e): *“World Trade Organization Services Database Online”*, www.wto.org
- OMC (2002): *“Negociaciones sobre la agricultura. Cuestiones examinadas y situación actual”*. Organización Mundial de Comercio, 8 de abril.
- Osorio Arcila, Cristobal (1995): *“Diccionario de comercio internacional”*, México, 235 pp.
- Pazos de la Torre, Luis (1990): *“Libre comercio: México - E.U.A.: mitos y hechos”*, México, 231 pp.
- Roncero, Angel (1988): Recopilación de economía política y filosofía social. Universidad Francisco Marroquín.
- Robles Cordero, Edgar A. (2000): *“Centroamérica y la integración económica hacia el siglo XXI”*, SIECA, Universidad de Costa Rica, IICE, Costa Rica, 590 pp.
- Robles, Edgar, y Ulate, Anabelle (1998): *“Centroamérica y los acuerdos comerciales internacionales”*, SIECA, Costa Rica, 476 pp.

- Rodas Martini, Pablo (1991): *"El Comercio libre y multilateral: la mejor opción para América Latina"*, Universidad Francisco Marroquín, Guatemala, 96 pp.
- Romero Herrera Luz E. y Schieber Artero Manfred (1994): *"La reorientación de las exportaciones de los productos agrícolas no tradicionales más afectados por una posible exclusión del SGP/ICC de los Estados Unidos: caso aplicado a los vegetales"*. Universidad Francisco Marroquín, Guatemala, 90 pp.
- Sabino, Carlos (1999): *"El Fracaso del Intervencionismo: apertura y libre mercado en América Latina"*. Editorial Panapo, Venezuela.
- Segura Bonilla, Olman (1992): *"Costa Rica y el Gatt: los desafíos del nuevo orden del comercio mundial"*. Editorial Porvenir, Costa Rica, 121 pp.
- SELA, Antena (2000). SELA. Revistas trimestrales de 1998 a 2000.
- SIECA (1998): *"Centroamérica: el comercio de servicios; Boletín No. 1"*, Guatemala, 16 pp.
- SIECA (1999): *"Centroamérica: el comercio de servicios; Boletín No. 2"*, Guatemala, 12 pp.
- SIECA (2002): *"Relaciones comerciales de Centroamérica y Estados Unidos de América"*. Guatemala, 22 pp.
- Silva, Verónica (2001): *"El camino hacia un proceso nuevo y amplio de negociaciones comerciales multilaterales"*. CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, Santiago de Chile, diciembre.
- Trejos, Alberto & Condo, Arturo, (2001): *"El clima para los negocios en Centroamérica: ¿cómo mejorarlo?"*. Clads, INCAE.
- USITC (2002): *"Estadísticas de comercio CA-EEUU 1996-2001"*, <http://dataweb.usitc.gov/scripts>

CENTROAMÉRICA Y LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO: ANÁLISIS DE SU EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

Enrique Sáenz

Ángel Saldomando

*Facultad de Diplomacia y
Relaciones Internacionales
Universidad Americana
(UAM)*

Nicaragua, 2003

INTRODUCCIÓN

El financiamiento internacional para el desarrollo, y más específicamente la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD),¹ ha adquirido mayor relevancia en la agenda internacional. Inclusive existen razones para afirmar que se está al inicio de una nueva etapa en la evolución de este componente de las relaciones económicas internacionales. Puede comprobarse que los marcos de referencia, los actores, los enfoques conceptuales, la atmósfera política y los instrumentos operacionales se han transformado o se encuentran en proceso de transformación.

Algunas evidencias de esa renovación son las siguientes:

- El planteamiento de los Bienes Públicos Globales²
- El planteamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio³
- El planteamiento del Consenso de Monterrey
- La revalorización de la eficacia de la AOD
- La renovación de la voluntad política de los donantes

No obstante, es prudente anotar que junto a estas manifestaciones alentadoras se percibe rasgos contradictorios, como el sostenido declive de los flujos de AOD y las asimetrías del orden económico internacional, que generan dudas sobre la coherencia o consistencia del nuevo escenario.

Ante este panorama en curso de transformación cabe interrogarse acerca del papel que debieran asumir los países centroamericanos –como demandantes de recursos externos- para beneficiarse de mejor manera de la AOD, en tanto que complemento necesario de los esfuerzos nacionales y regionales para superar los graves rezagos económicos y sociales de la región. Lógicamente, la definición de estrategias para enfrentar el futuro supone la revisión de los antecedentes y la identificación clara de los desafíos presentes. De este proceso de indagación surgen las interrogantes base de esta investigación:

- ¿Qué plantea la literatura reciente acerca de la ayuda internacional hacia países en desarrollo?
- ¿Cuáles han sido los flujos de ayuda hacia Centroamérica desde 1990 a la fecha y cuál ha sido su impacto?
- ¿Cuáles son las dificultades principales a las que la ayuda internacional en Centroamérica se enfrenta, ya sea por el lado de los países receptores como por el de los países donantes?
- ¿Cuál es la perspectiva de la ayuda internacional hacia Centroamérica para el próximo quinquenio y cuáles son los desafíos que plantea ésta para los países?

A partir de lo anterior, la investigación se orientó con las siguientes hipótesis base:

- Más allá de algunos denominadores comunes, a lo largo de la década de los 90 la AOD fue diferente (magnitudes, contenidos e impactos) para cada país centroamericano, en correspondencia con las respectivas realidades -políticas y económicas, principalmente-.
- Sin desconocer las especificidades de cada país, los desafíos económicos, sociales, políticos y ambientales de la subregión, al iniciar el siglo XXI, son de tal proporción y naturaleza que sólo podrán afrontarse con el apoyo de corrientes sostenidas de recursos oficiales externos.

1 El concepto de AOD que aquí se adopta es el oficial del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD): flujos destinados hacia los países en desarrollo (Lista I del CAD) e instituciones multilaterales, que proveen las agencias oficiales de los países desarrollados, incluyendo al Estado y a los gobiernos locales, bajo las siguientes condiciones: promover el desarrollo económico y el bienestar en los países en desarrollo y tener un carácter de concesión no menor al 25%.

2 Principalmente a partir de la publicación de Inge Kaul et al., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century* (New York: Oxford University Press, 1999).

3 Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución No. 55/2. “Declaración del Milenio”. New York, Septiembre, 2000.

- El actual escenario internacional y regional ofrece condiciones favorables para que Centroamérica transforme la AOD en un importante y predecible factor complementario de los esfuerzos nacionales y regionales de desarrollo.

Consecuentemente, para la investigación se propuso los siguientes objetivos:

1. Caracterizar el marco global de la AOD, incluyendo una revisión de la literatura reciente y, especialmente, los planteamientos e iniciativas actuales tanto en el orden político e institucional como en el operacional.
2. Identificar las relaciones entre la AOD y otras dimensiones relevantes de la economía mundial, sobre todo aquellas que pueden afectar de manera más directa a los países centroamericanos.
3. En este marco, analizar las tendencias de las corrientes internacionales de financiamiento para el desarrollo y sus potenciales incidencias en la subregión.
4. Evaluar el impacto de la AOD en Centroamérica durante la década de los 90, subrayando las particularidades de cada país.
5. Identificar las perspectivas de la AOD para Centroamérica, incluyendo la determinación de los obstáculos existentes, en correlación con los desafíos económicos, sociales, políticos y ambientales.
6. Presentar las bases de una estrategia de gestión de la AOD, tanto en el plano regional como en el individual.

La parte central del trabajo lo constituye el análisis de la cooperación para Centroamérica⁴ durante la década de los 90 y las perspectivas actuales, por lo cual se puso especial interés en la indagación estadística. A este respecto debe subrayarse que una de las mayores dificultades que se enfrentó fue que los estudios anuales más importantes sobre la evolución de la economía de los países centroamericanos (CEPAL, BCIE, Consejo Monetario Centroamericano) no desagregan las corrientes de AOD en la presentación de las cuentas

externas ni ponderan su impacto en el conjunto de la dinámica económica y social, o a nivel sectorial. Además, con la excepción de Nicaragua, los informes anuales de los bancos centrales tampoco reflejan este tópico con el detalle debido. De hecho, los informes específicos sobre cooperación a los que se tuvo acceso –incluyendo los informes de las instituciones nacionales competentes en materia de cooperación– impidieron realizar un análisis comparativo debido a los diferentes contenidos, características y agregaciones de datos.

Por la causa anterior, fue preciso realizar una exhaustiva revisión de la base de datos del DAC/OCDE⁵ para construir las principales relaciones entre las distintas variables seleccionadas. Así, la casi totalidad de las estadísticas que se refieren al financiamiento internacional⁶ utilizadas en el trabajo están basadas en la fuente mencionada por dos razones adicionales. La primera es de carácter metodológico: la uniformidad de los datos permite la comparación entre países; la segunda, la fuente es legítima, reconocida como la más completa debido a que concentra información directamente proporcionada por los donantes. Sin embargo, esta fuente también presenta varios inconvenientes, como por ejemplo el hecho que los donantes contabilizan sus flujos de AOD a partir de sus propias erogaciones, las cuales con frecuencia no coinciden con los flujos efectivamente percibidos por las respectivas contrapartes.

Complementariamente, se utilizan datos extraídos del Banco Mundial, CEPAL y de los Informes de Desarrollo Humano del PNUD, especialmente los relativos al comportamiento económico y social de Centroamérica.

Por último, es importante anotar que, si bien la investigación obedece a términos de referencia predefinidos, los autores han procurado incorporar un enfoque más amplio con la intención de ofrecer información asimilable y elementos de juicio a un público que va más allá de los círculos académicos; esto es, hasta los actores más directamente relacionados con el quehacer de la cooperación para el desarrollo de Centroamérica.

4 Por Centroamérica se entiende en el presente trabajo a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

5 Se solicitó y obtuvo autorización para acceder a la base de datos “International Development Statistics” del DAC/OECD (Development Assistance Committee/Organization for Economic Cooperation and Development).

6 En el apartado correspondiente a Nicaragua se utiliza estadísticas oficiales nacionales.

1.

LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO: ¿HACIA UNA NUEVA ETAPA?

Como se indicó en la introducción, en el escenario internacional contemporáneo se detecta un conjunto de evidencias que permiten conjeturar acerca de la configuración de una nueva etapa en la evolución de la AOD. Sin embargo, tales evidencias coexisten con realidades que dejan espacio a las dudas sobre la solidez del nuevo entorno y sobre la magnitud de sus potenciales impactos.

Teniendo en cuenta que ese escenario es decisivo para comprender el momento presente, contrastarlo con la década de los 90 y visualizar las perspectivas de la cooperación con Centroamérica, el presente capítulo ofrece una visión panorámica que incluye tanto los rasgos promisorios como aquellos que no lo son.

1.1 EL PLANTEAMIENTO DE LOS BIENES PÚBLICOS GLOBALES

Aunque se registran antecedentes más antiguos, los fundamentos analíticos de la teoría de los bienes públicos se atribuyen a Paul Samuelson, especialmente a partir de su artículo (1954) *The Pure Theory of Public Expenditure*.⁷ Sin embargo, en su origen, el planteamiento se centró en los espacios nacionales y

no fue sino hasta muy reciente que el campo de la teoría se extendió hacia el plano internacional. De hecho, puede afirmarse que la formulación de los bienes públicos globales constituye una de las innovaciones conceptuales contemporáneas más significativas en el campo de la cooperación internacional.

Un esquema de tal concepción es éste: los bienes y servicios requeridos por la sociedad son proporcionados por los agentes privados; sin embargo, hay una categoría de necesidades para las cuales estos agentes no disponen de los suficientes incentivos para cubrirlas, por lo que surgen problemas de suministro, denominados fallas del mercado. Los dos problemas principales que afectan la provisión de bienes públicos se conocen como el problema del pasajero gratuito (*free rider*) y el dilema del prisionero.⁸

Ante las dificultades de provisión es menester que esos bienes sean producidos mediante una acción colectiva. La solución del problema, a nivel nacional, frecuentemente era encargada al Estado, pero en el análisis a escala internacional se registraba un vacío. La respuesta que se ha planteado ante el mismo es precisamente la teoría de los bienes públicos globales. El razonamiento que subyace al planteamiento es el siguiente: la globalización, al ampliar e intensificar la interconexión entre las economías nacionales, da lugar también a situaciones que demandan la provisión de bienes públicos, esta vez a escala internacional.

Kaul, Grunberg y Stern -que se encuentran entre los exponentes más destacados de esta teoría- definen los bienes públicos globales como “un bien o servicio que trae beneficios que son vigorosamente universales, en términos de países (cubriendo a más de un grupo de países), personas (involucrando a varios grupos poblacionales, preferentemente a todos) y generaciones (extendiéndose a las futuras, o al menos respondiendo a las necesidades de las generaciones actuales sin detrimento de las opciones de desarrollo para las generaciones futuras)”.⁹

7 Meghnad Desai, “Public Goods: A Historical Perspective” in *Providing Global Public Goods*, ed. Inge Kaul (New York: University Press, 2002).

8 *Free rider*: alguien que disfruta de un bien (público) sin pagar por ello. Debido a que es difícil impedir que alguien utilice un bien puramente público, los que se benefician de él tienen el incentivo de no pagarlo, es decir, de ser pasajeros gratuitos. Dilema del prisionero: una situación en que la búsqueda independiente del interés propio de dos actores desmejora la suerte de ambos.

9 Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc Stern, *Bienes Públicos Mundiales. La Cooperación Internacional en el Siglo XXI*. (México: Oxford University, 2001).

La elaboración conceptual, someramente expuesta, podría considerarse solamente como una construcción académica; sin embargo, en muy corto tiempo ha adquirido mayoría de edad en los debates internacionales sobre la cooperación al desarrollo; y no sólo eso: además de Naciones Unidas, el Comité de Desarrollo (FMI - Banco Mundial) ha incorporado el tema a su agenda y, con ello, ha incursionado ya en los niveles institucionales y operacionales.¹⁰ También en el seno del Banco Interamericano de Desarrollo se ha comenzado a realizar estudios y a publicar trabajos sobre esta nueva categoría.

El planteamiento encierra varias implicaciones que tienen importantes consecuencias prácticas. La primera de ellas es la identificación de los bienes públicos globales. A ese respecto, el Comité de Desarrollo determinó cuatro funciones de los mismos: facilitar el movimiento internacional de bienes, servicios y factores de producción; fomentar una amplia inclusión de la población pobre en los beneficios de la globalización y aliviar graves problemas económicos y sociales, como la transmisión de enfermedades y las consecuencias de los conflictos; conservar y proteger el medio ambiente; y generar y compartir conocimientos de importancia para el desarrollo.¹¹ Por su parte, en la ODS (*Office of Development Studies*) del PNUD se ha identificado, entre otros, los siguientes bienes públicos globales: equidad y justicia; eficiencia del mercado; medio ambiente y patrimonio cultural; salud; paz y seguridad.

Como puede observarse, los contenidos difieren y con ello se corre el peligro de llegar a uno de dos extremos: restringir excesivamente los alcances o adaptarlo en función de intereses específicos, o bien adoptar un concepto de tan amplia cobertura que al final derive en una noción banal, sin mayores consecuencias reales.

Un segundo punto de debate se refiere a quién provee los bienes públicos globales, ante la ausencia a nivel internacional de una entidad que haga las veces del Estado. Este punto conduce al tema del financiamiento de los bienes públicos globales: la cuestión clave es si se trata de recursos competitivos o de recursos complementarios a la AOD.

El punto no es de poca monta. Estimaciones del Banco Mundial indican que a mediados de la década de los 90 aproximadamente el 30% del total de los US\$ 55 mil millones destinados a la AOD fue asignado

directa o indirectamente a los bienes públicos globales; es decir, los donantes también fueron beneficiarios directos o indirectos de la utilización de esos recursos. Dicho de otro modo, es cuestionable si se está produciendo una transferencia neta de recursos desde los países en desarrollo por este concepto.

El otro punto de interés se refiere a los bienes públicos regionales, concebidos como aquellos que sólo pueden proporcionarse de un modo eficaz en el ámbito de una región (definida como una agrupación de países vecinos). Las elaboraciones sobre esta categoría específica todavía son escasas por lo que resulta necesario profundizar en la misma debido a las oportunidades que representa para los países centroamericanos.

1.2 LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Consagrados durante la Cumbre del Milenio (septiembre del 2000), concretamente en la Declaración del Milenio, los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio se han transformado en la cartilla de uso universal en materia de esfuerzos y compromisos internacionales sobre la problemática del desarrollo en general, y del financiamiento en particular. Si bien conllevan el riesgo de convertir en fetiches, mediante metas cuantitativas, los desafíos del Desarrollo Humano Sostenible, representan un notable progreso en la medida en que los compromisos y logros son ahora objeto de medición y seguimiento sistemático.

Una revisión somera de estos objetivos pone de manifiesto que tal denominación resulta excesiva si se contrasta los alcances de los mismos con los contenidos que se han venido atribuyendo al concepto de desarrollo. En realidad, el marco se reduce a un conjunto de dimensiones principalmente de carácter social (en especial salud y educación). Aun cuando debe reconocerse que la totalidad, o casi totalidad, de estas dimensiones se encuentra asociada a lo que suele entenderse como desarrollo, particularmente al paradigma del Desarrollo Humano Sostenible (en unos casos como resultado de avances, en otros como condición para avanzar), también hay que reconocer que todavía hay que agotar concepciones conservadoras sobre el mismo.

No obstante, es justo reconocer los méritos. El primero de ellos es haber generado un consenso global y haberse constituido en una plataforma de orientación para los esfuerzos de desarrollo, particularmente para la cooperación internacional. En segundo lugar, es indudable que desempeñan un papel movilizador de voluntades y acciones. Ambos son méritos que, en el escenario actual, superan con amplitud las carencias

10 Entre otros, pueden citarse:...Interamerican Development Bank. Integration and Regional Programs Department. Marco Ferroni. "Regional Public Goods". November 2001....Comité para el Desarrollo. "Reducción de la pobreza y Bienes Públicos Mundiales: Informe de situación". Washington, Abril 2001.

11 Comité de Desarrollo. Comunicado. Septiembre del 2000.

que el planteamiento pueda tener. La Cumbre Social, la Cumbre de Monterrey, la Cumbre de Johannesburgo, la OCDE, el Banco Mundial, el FMI, para citar espacios destacados, han hecho suyos estos objetivos.

Con todo y la legitimidad internacional alcanzada, surgen dudas acerca de la posibilidad del cumplimiento de las metas en los plazos previstos. Entre otros argumentos puede mencionarse la tendencia descendente de la cooperación al desarrollo, tanto en términos absolutos como en términos relativos (porcentaje respecto del PIB de los donantes). Si consideramos que tanto el Banco Mundial como la UNCTAD y el Informe Zedillo¹² estiman que para alcanzar los mencionados objetivos serán necesarios aproximadamente 50 mil millones de dólares adicionales por año, la magnitud de las dificultades en el orden cuantitativo resultan patentes.

En conclusión, dada la magnitud de los obstáculos a afrontar, una postura de escepticismo no carece de base. Seguramente algunos objetivos estarán más al alcance que otros y posiblemente podrá avanzarse en todos; sin embargo, el propósito primario de reducir la pobreza a la mitad para el año 2015, que de alguna manera encierra a la mayor parte de las metas, difícilmente podrá alcanzarse mientras persistan las realidades y tendencias actuales de la economía mundial, salvo que se logre como resultado de ejercicios estadísticos o por comportamientos espectaculares de países con mayor población, como en el caso de China. Sin embargo, ese escepticismo en lugar de desalentar debería convertirse en un motivo para intensificar los esfuerzos a nivel nacional y para presionar a nivel internacional sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos por los países donantes.

En el caso de Centroamérica, dadas las realidades actuales, puede anticiparse que los resultados serán

desiguales debido a los distintos puntos de partida de cada país. Además, si consideramos las tendencias recientes, es posible prever que algunas metas puedan alcanzarse, gracias especialmente a que se registran indicadores que resultan favorables al compararse con los de otros países en desarrollo; tales son los casos de escolaridad, enfermedades transmisibles, mortalidad infantil, entre otros.

1.3 EL CONSENSO DE MONTERREY

Con la participación de 50 Jefes de Estado o de Gobierno y la asistencia de alrededor de 200 ministros en representación de más de 150 países, y después de un laborioso proceso preparatorio iniciado en el año 1998, se llevó a cabo en Monterrey, México, del 18 al 22 de marzo del 2002, la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, conocida también como Cumbre de Monterrey. A la par de la reunión gubernamental se efectuaron otros eventos: el Foro de Organizaciones No Gubernamentales, el Foro Empresarial Internacional y el Foro de Parlamentarios.

Además de la presencia empresarial, una de las características a destacar del proceso preparatorio y de la realización de este evento internacional fue la participación activa, junto a las organizaciones de Naciones Unidas, del Fondo Monetario Internacional,¹³ el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio, entidades que se habían mantenido al margen en otras conferencias internacionales y cumbres mundiales celebradas en el seno de Naciones Unidas.

Durante el proceso preparatorio se elaboraron y publicaron diversos estudios e informes que en buena medida reflejan el estado actual del debate sobre los desafíos que afrontan los países en desarrollo como consecuencia de la globalización, así como las vías para superarlos, en particular en materia de financiamiento para el desarrollo.¹⁴

Es indudable que la realización de un evento de estas magnitudes constituye un hito y una contribución decisiva para situar el tema del financiamiento para el desarrollo en un lugar destacado de la agenda internacional.

Como resultado de esta conferencia se adoptó el Consenso de Monterrey.¹⁵ El hecho que este documento fuera aprobado con la presencia significativa de Jefes de Estado le confiere alta legitimidad así como un perfil político, convirtiéndolo en un referente fundamental para los contenidos, negociaciones e iniciativas de la cooperación internacional para el desarrollo.

Es natural que el documento utilice la tradicional retórica diplomática; sin embargo, más allá de esto posee la virtud de sintetizar los enfoques prevalecientes a nivel oficial sobre los principales problemas del

12 Asamblea General de Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Alto Nivel para la Financiación al Desarrollo* (New York: Documento No. A/55/1000, Junio 2001).

13 “El FMI estima que las actividades en torno a la financiación del desarrollo pueden contribuir de manera importante al desarrollo económico y la reducción de la pobreza al coordinarse los enfoques de diversas entidades interesadas, que cooperan basándose en sus atribuciones específicas...”. En FMI, ficha técnica “El papel del FMI en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación del Desarrollo. Agosto, 2001”.

14 Algunos de estos documentos son: el “Informe Zedillo”, preparado por un grupo de alto nivel encabezado por el Expresidente de México; “Crecer con Estabilidad. El financiamiento del Desarrollo en el nuevo contexto internacional”, preparado por la CEPAL; el Informe del Secretario General al Comité Preparatorio de la Reunión.

15 Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo* (New York, A/Conf.198-11, 2002).

desarrollo. Tal vez una de las novedades que presenta es la colocación del tema del financiamiento internacional como una dimensión en relación de interdependencia con las de los problemas y soluciones en materia de desarrollo: “Es indispensable adoptar un enfoque integral con respecto a los problemas nacionales, internacionales y sistémicos, relacionados entre sí, de la financiación para el desarrollo...”.

En concreto, este consenso vincula el aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo a la movilización de recursos financieros nacionales y de recursos internacionales privados, particularmente de la inversión extranjera directa. Por otra parte, se sitúa la cooperación en relación con la problemática del comercio internacional que afecta a los países en desarrollo, la deuda externa y la reforma de la arquitectura financiera internacional.

Por supuesto, así como ocurre con la casi totalidad de las declaraciones internacionales, el principal desafío está en el cumplimiento de los compromisos contraídos. A este respecto, un indicador favorable es que en el seno de Naciones Unidas se haya dispuesto mecanismos de seguimiento, coordinados con los de seguimiento de los avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Tales mecanismos incluyen, esta vez, la participación de otras organizaciones internacionales como el FMI y el Banco Mundial. En este sentido, fue un indicio alentador que el Comité de Desarrollo (FMI - Banco Mundial) incorporara en su agenda el examen de los avances en la aplicación del Consenso.¹⁶ Sobra decir que llevar a la práctica los compromisos también supone por parte de los países en desarrollo y, por lógica, los países centroamericanos, una atención permanente a fin de mantener la vigencia de los compromisos y tratar de traducirlos a sus realidades nacionales y a diálogos específicos y negociaciones con la comunidad de donantes.

1.4 RECUPERACIÓN DE LA CREDIBILIDAD DE LA AOD

Como resultado de un conjunto de factores de diverso orden, político, ideológico y económico, la AOD se

vio sometida a críticas crecientes y a una erosión de su legitimidad y credibilidad, principalmente en la década de los 80 y en la primera parte de la de los 90. Los argumentos variaban desde aquellos que afirmaban que la AOD distorsionaba la correcta asignación de los recursos y en consecuencia afectaba el funcionamiento del mercado, generando ineficiencias, pasando por los que declaraban que era posible salir del subdesarrollo sin ayuda externa tal como lo demostraban algunos países asiáticos, hasta llegar a los que esgrimían la existencia de una fatiga de los donantes.

En años recientes diversas evidencias han conducido a la opinión de que se está ante una franca recuperación de la credibilidad de la ayuda. Dos indicios lo confirman: el cambio en la opinión pública de los países desarrollados, señalada por algunos como uno de los orígenes de la fatiga, y las orientaciones favorables de algunos estudios.

Apelamos a lo escrito por McDonnell y Solignac, del Centro de Desarrollo de la OCDE,¹⁷ quienes exponen “¿La disminución observada en los niveles de AOD refleja una oposición deliberada de los votantes en los países de la OCDE? Definitivamente no. Las investigaciones, de hecho, señalan que no hay una clara evidencia de cansancio respecto a la ayuda entre el público en general y que no parece existir la supuesta correlación positiva entre el nivel de apoyo público y los cambios en la AOD. En general, el respaldo público todavía es alto y no cambió en el período 1999-2000. El apoyo general promedio en 10 países de la OCDE es 78.3%, cifra que no ha variado significativamente de la dada a conocer en un informe del PNUD que indicó un promedio de 79 por ciento de apoyo público en los países de la OCDE en el período 1995-1996.”

El otro indicio puede notarse en varios e influyentes estudios, de los cuales tal vez los de mayor resonancia son los publicados por el Banco Mundial. Así, la serie formada por *Assesing Aid, Aid and Reform in Africa* y, finalmente, *The Role and Effectiveness of Development Assistance*, conforma un continuum en el que progresivamente se avanza hacia una mejor valoración de la eficacia de la AOD.

A título de ilustración se cita algunas de las aseveraciones contenidas en la última de las publicaciones mencionadas: “La ayuda extranjera se está convirtiendo cada vez más en agente catalizador del cambio, pues permite a los pobres aumentar sus ingresos, vivir más tiempo y llevar una vida más saludable y productiva. Gracias a la mejor distribución observada desde el fin de la guerra fría, la ayuda es, actualmente, más eficaz que nunca para reducir la pobreza”. O bien, “En cada instancia, el estudio presenta pruebas convincentes de que la asistencia extranjera es una herramienta cada vez más efectiva para reducir la pobreza y crear un mundo más inclusivo”.¹⁸

16 Comité para el Desarrollo. DC2002-0021/Rev1. “Informe de Situación sobre la Implementación del Consenso de Monterrey”.- Septiembre del 2002.

17 Ida McDonnell y Henri-Bernard Solignac, “La opinión pública, una aliada en la ayuda para el desarrollo”, *Capítulos del SELA* 64 (abril 2002).

18 World Bank, *The Role and Effectiveness of Development Assistance*, Sitio Internet del Banco Mundial.

Resulta claro que juicios como estos evidencian una valoración positiva de la AOD.

1.5 NUEVOS REFERENTES, NUEVOS ACTORES, NUEVAS INICIATIVAS

Como parte del proceso de renovación al que se ha aludido, es pertinente anotar que gradualmente se ha configurado un nuevo marco de referencia, cada vez más compartido, tanto en materia de métodos como de enfoques.

Los temas del ambiente, género, participación ciudadana y desarrollo local, constituyen ahora ejes que atraviesan casi toda iniciativa de cooperación. Por otra parte, los temas de gobernabilidad democrática, transparencia, respeto a los derechos humanos y al Estado de derecho, se han incorporado a la nueva escala de valores que sirven de fondo al proceso. También se ha producido una convergencia en el plano metodológico: el enfoque de marco lógico, los criterios para la sostenibilidad y renovados instrumentos de evaluación, son los tópicos que más resaltan.

Debe hacerse una mención especial respecto al protagonismo alcanzado por las organizaciones no gubernamentales (ONG's). En el caso de las originarias de los países donantes, éstas cumplen un importante papel como entidades de gestión, movilización, transferencia y aplicación de recursos para el desarrollo, y también como mecanismos de presión en sus propios países. En el caso de las ONG's locales, además de su papel creciente como interlocutoras en el campo del desarrollo nacional, también desempeñan, cada vez más, tareas de ejecución directa de proyectos, compitiendo con éxito frente a las entidades ejecutoras oficiales.

En este mismo apartado cabe citar el conjunto de iniciativas diseñadas para enfrentar problemas que afectan a los países pobres y que se encuentran estrechamente relacionadas con la AOD; tal es el caso de la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC); el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP), implementado por el FMI en sustitución del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (ESAF); el Marco Integral de Desarrollo, del Banco Mundial; y las Estrategias de Reducción de la Pobreza, promovidas por el Fondo y el Banco. Todas estas iniciativas constituyen compo-

nentes del escenario que se está configurando y que vale la pena subrayar.

1.6 REALIDADES ECONÓMICAS INTERNACIONALES Y AOD

Tal como se expresó, la AOD es una variable que se encuentra condicionada por otros factores pertenecientes a un contexto más amplio, tales como los económicos y políticos; en este apartado se enfocarán los factores económicos. Como podrá constatar, las tendencias que se presentarán son contrarias a la atmósfera favorable para el despliegue de la AOD. Será durante el curso de los próximos años que se establecerá, con hechos, si efectivamente la AOD ha trascendido a una nueva etapa.

En particular se abordará los siguientes temas: las corrientes reales de ayuda, comercio internacional y deuda externa.

1.6.1 Tendencia declinante de los flujos hacia los países en desarrollo

En contraste con los signos alentadores anteriormente expuestos, las cifras sobre el financiamiento internacional al desarrollo siguen mostrando la tendencia descendente que despuntó a inicios de la década de los 90.

De acuerdo a estimaciones del Banco Mundial, “La AOD se redujo drásticamente en los años noventa tras el fin de la guerra fría¹⁹ y se recuperó durante un breve período ante la crisis financiera de Asia Oriental en 1997, para volver a caer en los dos últimos años. En 2001, el total de AOD en dólares ajustados para tener en cuenta la inflación fue un 20% inferior al nivel de 1990”.²⁰ En términos absolutos, la cifra estimada para el 2001 se situó en 36 mil millones de dólares (que no incluye los montos correspondientes a asistencia técnica).

Aún más, en el tradicional estudio que el FMI y el Banco Mundial presentan al Comité de Desarrollo²¹ se constata que las corrientes privadas de recursos transferidos hacia los países en desarrollo mediante créditos, inversiones extranjeras directas e inversiones de portafolio, disminuyeron en el 2001, por quinto año consecutivo, situándose en aproximadamente 145 mil millones de dólares por debajo de la cifra alcanzada en 1997. Los créditos privados también disminuyeron, mientras las Inversiones Extranjeras Directas (IEDs)

19 Lo que significa que el optimismo generado por la posibilidad de que fluyeran dividendos de la paz, al final no encontró respaldo en los hechos.

20 Banco Mundial. Comunicado de prensa No. 2002/225/S. Sitio Internet.

21 Development Committee (FMI, BM). “Recent Trends in the transfer of resources to developing countries”. Agosto 2002.

fueron menores a las de 1999, aunque siguen representando la principal fuente de financiamiento para el desarrollo. En otras palabras, no es por la vía de la asistencia oficial ni por la de las corrientes privadas que se está canalizando flujos adecuados de financiamiento hacia los países en vías de desarrollo.

El informe citado detalla que el monto de la asistencia bajó de US\$ 53.700 millones en el 2000 a US\$ 51.400 (sumando asistencia financiera y asistencia técnica), esto es, una reducción del 1.4%, a precios constantes. Igualmente, el porcentaje del ingreso nacional bruto de los miembros del CAD se mantuvo al nivel del 2000: 0,22%.

La principal causa de la disminución fue la reducción de la AOD proveniente de Japón, que se contrajo casi US\$ 4.000 millones. Por el contrario, la AOD proveniente de Estados Unidos aumentó US\$ 900 millones, aunque debe subrayarse que buena parte de dicha cantidad correspondió al desembolso otorgado a Pakistán (US\$ 600 millones).

También es importante mencionar que los países del G-7 redujeron, en conjunto, sus transferencias de AOD en un 3%, hasta llegar al 0,18% del respectivo ingreso nacional bruto. En contraste, la AOD proveniente de economías más pequeñas aumentó un 4% en cifras reales, hasta llegar al 0,46% del ingreso nacional bruto de los mismos. Dinamarca siguió siendo el único país miembro del CAD cuya AOD superó el 1% del ingreso nacional, en tanto que Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos y Suecia suministraron, por concepto de AOD, más del 0,75% del ingreso nacional. La relación entre la AOD y el ingreso nacional fue inferior al 0,4% en los restantes miembros del CAD. A Estados Unidos le correspondió el coeficiente más bajo (0,11%), según el mismo documento.

Los datos anteriores refuerzan la tendencia registrada a lo largo de la década de los 90. Expresada como proporción del PNB de los donantes, la asistencia se redujo de 0,33% en 1990 a 0,22% en el 2000. Sólo cinco países donantes alcanzaron el objetivo de las Naciones Unidas (0,7% del PNB).

1.6.2 Deuda externa y transferencia inversa de recursos

En adición a las cifras anteriores habría que referirse a la llamada transferencia inversa de recursos;

esto es, los flujos financieros que en distintos conceptos se transfieren desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados. Bastará referirse a dos ejemplos de ellos. Primero, el pago de intereses: de acuerdo a información oficial,²² el pago de intereses pasó de US\$ 100.8 miles de millones en 1995 a US\$ 122.2 miles de millones en el 2001, lo cual en porcentaje representa un crecimiento mayor al 20% en cinco años.

El otro ejemplo se refiere a la repatriación de utilidades provenientes de la IED. De acuerdo al mismo Fondo, las repatriaciones de utilidades han crecido en forma sostenida, contando a partir de 1995, año en que se situaron en US\$ 26.5 miles de millones, hasta llegar en el 2001 a US\$ 55.3 miles de millones. O sea, se multiplicaron por dos en un lustro. Esta última cifra, por ejemplo, es mayor que el monto total de la AOD transferida en el mismo año.

1.6.3 Comercio internacional y AOD

En un documento publicado por el Fondo Monetario Internacional²³ se presenta una radiografía elocuente de las relaciones entre comercio y ayuda. A continuación se extrae un conjunto de párrafos que hacen innecesario cualquier comentario:

“Un enfoque coherente de desarrollo y comercio exterior requiere políticas comerciales que generen oportunidades de mercado para los países en desarrollo y políticas de desarrollo que les permitan aprovecharlas.”

En el mismo documento se lee: “La asistencia oficial para el desarrollo otorgada en los últimos años ha ascendido, en total, a entre US\$ 50 mil millones y US\$ 60 mil millones al año. El alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME alcanzó los US\$ 1.400 millones en 2001. Pero la aplicación de políticas que distorsionan el comercio ha impedido la creación de ingresos muy superiores a esos montos. Se estima que los beneficios obtenidos mediante la eliminación de todas las barreras para el comercio de mercancías serían sustanciales: entre US\$ 250.000 millones y US\$ 680.000 millones al año, de los cuales la tercera parte iría a los países en desarrollo.

En algunos casos, las actuales políticas comerciales de los países industriales neutralizan directamente la eficacia de la ayuda. La inundación de los mercados con excedentes agrícolas—en forma de ayuda alimentaria que no es ayuda de emergencia o con subvenciones a la exportación—ha dañado la producción agrícola de varios países en desarrollo, algunos de los cuales habían sido protegidos mediante programas de asistencia. En otros casos, los máximos arancelarios y la escalada de aranceles malogran los esfuerzos de los

22 Development Committee (FMI, BM). *Recent trends in the transfer of resources to developing countries*. Agosto 2002

23 Fondo Monetario Internacional, *Mejorar el acceso a los mercados: Mayor coherencia entre la ayuda y el comercio exterior* (Washington, marzo 2002).

países en desarrollo por diversificar sus exportaciones. Por esta razón, es crucial una mayor coherencia entre la asistencia y las políticas de comercio. En particular, la reducción o eliminación de los sesgos en contra de los productos de los países en desarrollo que existen en los regímenes agrícolas y de importación de los países industriales aumentaría la eficacia de la asistencia y el comercio como factores que promueven el desarrollo.

Las exportaciones tradicionales de los países en desarrollo –tanto en los mercados de los países industriales como de otros países en desarrollo– afrontan mayores barreras que los productos de los países industriales. Estas barreras tienen diversas formas.

Las medidas no arancelarias aumentan los obstáculos para los exportadores de los países en desarrollo y reducen la transparencia de las condiciones para el acceso a los mercados. El proteccionismo ha mostrado una tendencia a reaparecer, con nuevas formas, cuando los acuerdos multilaterales bloquean sus vías

tradicionales. Las válvulas de escape preferidas han sido los correctivos al comercio y, en particular, las medidas *antidumping*. Prácticamente la mitad de las 499 investigaciones *antidumping* iniciadas por los países industriales entre 1995 y 2000 se focalizaron en países en desarrollo.

En conjunto, las medidas no arancelarias pueden aumentar considerablemente la incertidumbre sobre el acceso a los mercados: un mercado que parece accesible al momento de una inversión orientada a la exportación puede cerrarse si la actividad es demasiado exitosa...”

De la información anterior destaca la falta de congruencia entre los hechos y las declaraciones. Es evidente que, en caso de que prevalezcan las tendencias descritas, el *momentum* marcado por la positiva atmósfera recientemente creada a nivel internacional puede marchitarse sin dar paso a nuevas realidades. Esta posibilidad es válida para los países centroamericanos.

2.

¿SE PUEDE EVALUAR EL IMPACTO DE LA AOD?

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos centrales de la investigación es la evaluación del impacto de la cooperación hacia Centroamérica, a continuación se presenta una revisión de la literatura pertinente, principalmente acerca de la eficacia de la ayuda y de la misma evaluación.²⁴ Al final, a partir de estos antecedentes se genera un perfil para analizar la evolución de la cooperación en la subregión.

2.1 EL DEBATE SOBRE LA EFICACIA DE LA AOD

Existe una abundante literatura sobre la eficacia (*effectiveness*) y la evaluación del impacto de la AOD en los países en desarrollo. La razón es evidente: las posibles respuestas a este asunto determinan lo justificado -o injustificado- de la AOD. La gama de variables, dimensiones y relaciones que se examinan es amplia, aunque los análisis más relevantes remiten a los efectos en materia de crecimiento, reforma o ajuste económicos y alivio de la pobreza. A la par se registran análisis enfocados en temas específicos:

fortalecimiento institucional, dependencia de la AOD, gobernabilidad, desarrollo rural, por ejemplo.

Estrechamente relacionado con el tema de la eficacia, aunque distinto, se encuentra el de la evaluación del impacto; esto es, ¿Cuáles son los cambios cuantitativos y cualitativos que se generan como resultado de la asistencia?

En ambos casos los resultados de las investigaciones empíricas son contradictorios y no permiten arribar a conclusiones sólidas.

Respecto a la eficacia, buena parte del debate reciente se ha centrado en los planteamientos de Burnside y Dollar²⁵ y, más propiamente, sobre la publicación *Assesing Aid*.²⁶ En resumen, estos autores argumentan que la ayuda es eficaz cuando se aplica en países con un marco normativo propicio y gestión económica racional. Se afirma que en estas condiciones un volumen de asistencia equivalente al 1% del PIB se traduce en una disminución de la pobreza del 1% y en una reducción similar de la mortalidad infantil. Además, la asistencia atrae la inversión privada a razón de casi 2 dólares por cada uno de ayuda. La consecuencia, desde el punto de vista de la toma de decisiones por parte de los donantes, es que la ayuda debe otorgarse a los países de bajo ingreso con buena gestión económica.

Un concepto asociado al planteamiento anterior -e igualmente debatido- es el de la fungibilidad de la ayuda: los fondos para proyectos no hacen aumentar el gasto en un sector más de lo que habría hecho una donación no destinada a fines específicos. De esta manera, la elección de sectores prioritarios, por muy pertinentes que sean, no garantiza que los recursos se estén utilizando correctamente, porque lo clave es la calidad de las políticas e instituciones y no la efectividad de proyectos particulares.

Dicho planteamiento ha recibido convalidaciones pero también cuestionamientos. Estos cuestionamientos abarcan las bases metodológicas, las conclusiones y también las implicaciones políticas. Así, José Antonio Alonso²⁷ elabora una crítica que se puede resumir en

24 El Glosario del DAC acerca de los principales términos de evaluación distingue entre *effectiveness* (medida agregada o juicio sobre el mérito o valor de una actividad, es decir, el grado al cual una intervención ha logrado, o se espera que logre, sus principales objetivos pertinentes de manera eficaz, en forma sostenible y con un impacto institucional positivo) e impacto (efectos de largo plazo positivos o negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no).

25 Burnside, Craig and David Dollar, "Aid, Policies and Growth". *Policy Research Working Paper* 1777 (Washington: The World Bank, June 1997)

26 World Bank, *Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why* (New York: Oxford University Press, 1998).

27 José Antonio Alonso, "La eficacia de la ayuda: nuevos saberes y viejas manías", *Instituciones y Desarrollo* 5, (Diciembre 1999).

tres puntos: la crítica a la selección de las variables (“ni es indiscutible la relación que tienen con el crecimiento las variables seleccionadas, ni están seleccionadas todas aquellas cuya influencia en el crecimiento parece más plausible”); la inconsistencia de la prueba empírica; y la atribución de responsabilidad sobre la eficacia de la ayuda solamente a los receptores de la misma, sin considerar las responsabilidades de los donantes.

Otro cuestionamiento de profundidad es el presentado por Lisa Chauvet y Patrick Guillaumont.²⁸ Los autores estudian 53 países -incluyendo a los cinco centroamericanos- en el período 1975-1999 y llegan a la conclusión de que la eficacia de la ayuda depende más de la vulnerabilidad estructural de la economía (shocks externos, deterioro de los términos de intercambio, etc.) y de la inestabilidad política, que de las políticas económicas. Una de las derivaciones del análisis es que una eficiente asignación de la asistencia no solamente debe considerar las políticas en aplicación, sino también un marco más amplio que incluya la vulnerabilidad del país y la situación política. Estos autores llegan a conclusiones más positivas en cuanto a los efectos de la ayuda y la conveniencia de su asignación aún a países que no estén aplicando buenas políticas.

Por su parte, Tsidi M. Tsikata²⁹ realiza una amplia revisión de la literatura generada en los últimos años y constata que los distintos estudios ofrecen evidencias contradictorias sobre el efecto de la asistencia en el crecimiento, al igual que sobre la inversión y el ahorro. En otras palabras, si bien reconoce que es muy difícil admitir la inexistencia de una relación entre ayuda e inversión, o entre ayuda y crecimiento, el problema surge en el intento de dar soporte empírico

a esa relación. En otro orden, en el mismo trabajo de Tsikata, entre otras referencias, pueden destacarse dos de ellas: primera, los trabajos de Hadjimichael,³⁰ quien encuentra que hay un umbral a partir del cual la asistencia termina afectando negativamente el crecimiento. Ese umbral es estimado en una tasa del 25% del PIB. Y segunda, el hallazgo de que, mientras los flujos mundiales de ayuda declinaron a lo largo de la década de los 90, aumentó la dependencia de la ayuda por parte de numerosos países en desarrollo. Por ejemplo, la ayuda como proporción del PIB en estos países creció, como promedio, del 6 al 11%, en ese mismo período.

En cambio, Henrik Hansen y Finn Tarp³¹ realizan un escrutinio de 3 generaciones de investigaciones y comprueban que la ayuda sí se encuentra positivamente relacionada con la inversión, el ahorro y el crecimiento económico.

En cuanto a los vínculos entre asistencia y reforma económica, el Banco Mundial promovió un revelador estudio³² concentrado en 10 países africanos, apoyándose en las aportaciones de expertos independientes pero bajo términos de referencia comunes. Todos los países seleccionados recibieron cuantiosos montos de recursos externos por décadas y todos aplicaron programas de ajuste estructural con dinero de instituciones multilaterales financieras; sin embargo, los resultados fueron marcadamente dispares. Uno de los pocos aspectos identificados de manera compartida es que la asistencia no es un determinante primario de la calidad de las políticas macroeconómicas.

La discusión sobre el efecto de la asistencia en la reducción de la pobreza sigue un curso parecido. Por ejemplo, Svensson,³³ utilizando variables tales como la tasa de supervivencia infantil, matrícula escolar, esperanza de vida, como funciones de la ayuda, encontró que ésta no mostraba una incidencia significativa en ninguna de las ecuaciones utilizadas; en contraste, los términos de intercambio mostraban un claro impacto negativo sobre las variables sociales.

Una propuesta interesante es la de David Roland-Holst y Finn Tarp.³⁴ Ellos parten de la consideración de que la literatura sobre la eficacia de la ayuda y, por extensión, la política de la ayuda, se ha concentrado excesivamente en criterios de desempeño y resultados globales. Cuando se aplican estas evaluaciones se corre el riesgo de que la ayuda sea politizada y asignada ineficientemente. Aseveran que la asistencia constituye una relación que es de naturaleza esencialmente microeconómica. Siendo que la correlación de los macro resultados con las condiciones materiales de vida en los países en desarrollo, específicamente la pobreza, es un fenómeno microeconómico, para mejorar la eficacia de la ayuda debe adoptarse un enfoque microeconómico.

28 Lisa Chauvet and Patrick Guillaumont, “Aid and Growth Revisited: Policy, Economic Vulnerability and Political Instability”. Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, ABCDE-Europe, Towards pro-poor policies, Oslo, June 24-26 2002.

29 Tsidi M. Tsikata, “Aid Effectiveness: A Survey of the Recent Empirical Literature” IMP Paper on Policy Analysis and Assessment. Washington, 1998.

30 Ibid., 15

31 Henrik Hansen and Finn Tarp, “Aid Effectiveness Disputed”. *Journal of International Development* 12 (2000).

32 The World Bank, *Aid and Reform in Africa. Lessons from Ten Case Studies* (Washington: 2001).

33 Jakob Svensson, “When is Foreign Aid Policy Credible?” World Bank Policy Research. Working Paper No. 1740, 1997.

34 David Roland-Holst and Finn Tarp, “New Perspectives on Aid Effectiveness”. Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics, June 24-26, Oslo, Norway (ABCDE-Europe 2002).

2.2 LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO

Si las elaboraciones son abundantes sobre la *effectiveness*, otro tanto ocurre con la evaluación del impacto. En este caso, por encima de los trabajos académicos, tal vez el ejercicio más concluyente es el que realizaron los propios expertos oficiales de los donantes -bilaterales y multilaterales- quienes se reunieron, en el marco del CAD, en un taller celebrado en Viena, en 1999.

El ejercicio se centró en compartir visiones y experiencias sobre la evaluación de la eficacia de la modalidad de asistencia conocida como *Country Programme*, de uso frecuente por parte de los donantes como mecanismo para incorporar la ayuda en una dimensión estratégica hacia el país receptor. Con variaciones, estos documentos usualmente comprenden una visión diagnóstica sobre las realidades y desafíos del país beneficiario, y una definición de objetivos, principios, áreas de concentración e instrumentos operacionales. Los resultados del taller se articulan con un estudio de base presentado durante el evento.³⁵

Evidentemente, la evaluación de un *Country Programme* es el tipo de ejercicio que más semejanzas guarda con el propósito básico de la presente investigación; es decir, el de la evaluación de la AOD hacia Centroamérica; por tal razón se extrae las principales enseñanzas obtenidas en el taller citado con el objetivo de adoptarlas como referentes.

Las principales apreciaciones presentadas en el taller³⁶ se resumen a continuación:

- El estudio del impacto implica identificar el cambio, establecer la conexión causal (atribución) entre éste y la asistencia, y medir la magnitud de ese cambio. El análisis del impacto es uno de los mayores desafíos de toda evaluación. A nivel de proyectos o programas hay un grado razonable de certeza en la identificación y atribución, pero en el caso del CPE (*Country Programme Evaluation*) se trata de un tema particularmente problemático.
- Los cambios son resultado de numerosas y diversas variables las cuales son difícilmente identificables. La ayuda generalmente no tiene una influencia central en el cambio: tendencias y shocks en la economía, las capacidades del beneficiario y otros

factores claves, no relacionados con la ayuda, pueden explicar el cambio. Esta interacción entre varias causas y efectos convierte la tarea en algo extremadamente complejo.

- La atribución y medición del cambio se dificulta aún más si se acepta la noción de fungibilidad de la ayuda. De conformidad con esta noción el resultado de los proyectos no revela el verdadero efecto de la AOD ya que el financiamiento de proyectos no hace más que expandir la capacidad del gobierno para llevar adelante tareas adicionales.
- Si el impacto no puede ser establecido científicamente a nivel de país o no puede ser medido de manera precisa, sí puede al menos ser estimado o descrito “*by postulating and testing logical linkages between aid activities and observed changes*”.
- En general, los criterios de evaluación aplicables a los proyectos y programas (pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad) pueden extenderse a las evaluaciones de los *Country Programmes*; sin embargo, hay otros criterios adicionales como los de consistencia, definida como el grado de complementariedad entre los componentes de un CP, y la coherencia, descrita como la complementariedad entre el CP y otros aspectos de las relaciones entre el donante y receptor, tales como las relaciones diplomáticas y comerciales.
- Si no es posible medir o precisar con detalle los complejos efectos de la ayuda (positiva o negativa, intencional o no intencional, a corto o largo plazo), sí es posible obtener “*some reasonably good impressions of impact: a qualitative, indicative, reasoned statement about the links that are seen to exist between aid and observed changes*”.

Los apartados anteriores ponen de relieve los límites y restricciones de un ejercicio de evaluación del impacto de la AOD, refiriéndose a un mecanismo específico de cooperación, como lo son los *Country Programme*, que comprenden un país donante y un país receptor. Con mayor razón, las prevenciones son aplicables a un ejercicio que incluye a la vez varios países y varios donantes, como es el caso objeto de la presente investigación.

Consecuentemente a lo anterior y teniendo en cuenta además la escasez de información pertinente y de recursos suficientes,³⁷ los alcances y contenido de los capítulos subsiguientes están configurados y determinados por la directriz sintetizada en la frase “*postulating and testing logical linkages between aid activities and observed changes*”.

En este marco, como parámetros de evaluación se utilizan los siguientes:

- Tendencias cuantitativas de los flujos, fuentes y áreas de concentración, asociándolos a eventos

35 Tim Conway and Simon Maxwell, “Country programme evaluation: a state of the art review”. Informe del Taller DAC sobre Evaluación. Viena, 1999.

36 DAC-OECD, “Report from the Country Programme Evaluation Workshop”. Viena, 11-12 march 1999.

37 Algunas estimaciones establecen el costo aproximado de la evaluación de un *Country Programme* en un mínimo de 200 mil dólares.

- políticos y naturales en los propios países centroamericanos.
- Intensidad. Para referirse a la proporcionalidad de la asistencia respecto de determinados agregados económicos, en este caso el PIB y la AOD per cápita.
- Dependencia de la ayuda, utilizando principalmente las razones aplicadas por el Banco Mundial (AOD como porcentaje de la formación bruta de capital y como porcentaje de las importaciones de bienes y servicios).
- La pertinencia, definida como una apreciación de la correspondencia de orden global entre las asignaciones de la asistencia y las realidades del país receptor.
- Impacto, en términos globales, cuando sea posible y ateniéndose más a la observación y a la identificación de enlaces lógicos que a la demostración formalizada.

3.

UN EXAMEN DE LA AOD
PARA CENTROAMÉRICA

El objetivo fundamental del presente capítulo es analizar las tendencias e impacto de la AOD para Centroamérica en la década de los 90, como uno de los requisitos para saber qué esperar en el futuro. El análisis se desagrega en dos planos: el regional y el individual, país por país.

A nivel regional se utiliza una base estadística común para favorecer la comparación. Principalmente se considera las magnitudes de los flujos, las variaciones en el tiempo, el perfil de los donantes y las modalidades de ayuda (crédito o donación).

En el plano individual, el análisis se concentra en Guatemala, Honduras y Nicaragua, por tratarse de los mayores receptores de cooperación y donde la AOD desempeña un papel más significativo. Los casos de Costa Rica y El Salvador son tratados de manera más descriptiva, ya que en la década de los 90 el impacto de los recursos externos en estos dos países fue más bien marginal, a diferencia de lo ocurrido en la década de los 80.

Para visualizar de mejor manera la evolución durante los 90, se comienza con una breve descripción de la década de los 80.

3.1 UNA VISITA A LOS 80

La aguda crisis política, económica y social que padeció Centroamérica en esta década también incidió en la dinámica de la AOD. En efecto, viejos y nuevos actores internacionales con intereses en el área convirtieron la asistencia económica, en el contexto de la confrontación prevaleciente en ese momento, en un instrumento más de la misma. Estados Unidos, los Estados miembros de la Unión Europea y los países del entonces campo socialista, y aun los países latinoamericanos, disfrazaron sus pretensiones políticas con el status de donantes.

De esta manera, la década de los 80 representa para Centroamérica una etapa de progresión sostenida

en los volúmenes de cooperación externa. De hecho, los flujos prácticamente se triplican al pasar de US\$ 558 millones de dólares en 1981 a un máximo de US\$ 1,561 millones en 1990;³⁸ este monto no incluye los montos percibidos por Nicaragua provenientes de los países de la órbita socialista.

Algunas características específicas de este período son las siguientes:

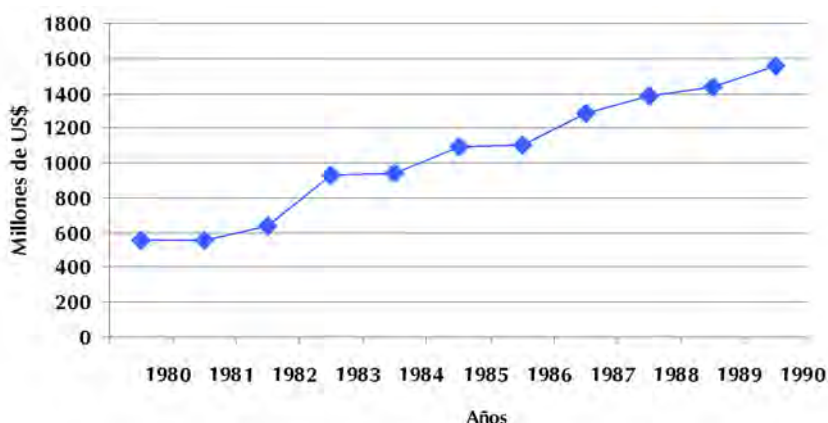
- El mayor receptor de asistencia financiera externa fue El Salvador, seguido de Honduras y Costa Rica, bastante alejados éstos, durante la primera mitad de la década, de Guatemala y Nicaragua, que fueron los menos favorecidos; no obstante, los flujos dirigidos a estos dos países cobran mayor dinamismo a partir de la segunda mitad de la década.
- La cooperación estadounidense adquiere un papel preponderante. En 1980 ascendió a US\$ 245.3 millones, se mantiene por encima de los US\$ 500 millones anuales a partir de 1983, hasta llegar a un máximo de US\$ 971.47 millones en 1987 (más del 75% de la cooperación que llegó ese año a la subregión).
- Se intensifica la cooperación comunitaria europea, la cual ascendía en 1980 a US\$ 114.7 millones, creciendo en forma sostenida hasta situarse en un máximo de US\$ 392.7 millones en 1988; es decir, se triplica en el período. Este dinamismo en materia de cooperación está acompañado de una mayor gravitación política en apoyo a distintas iniciativas de paz y, principalmente, al impulso del Diálogo de San José (mecanismo de interlocución, a nivel de ministros de relaciones exteriores, entre los miembros de la Comunidad Europea y los países centroamericanos).

38 Todas las cifras relativas a la AOD presentadas en este apartado tienen su origen en la base de datos International Development Statistics (DAC/OCDE).

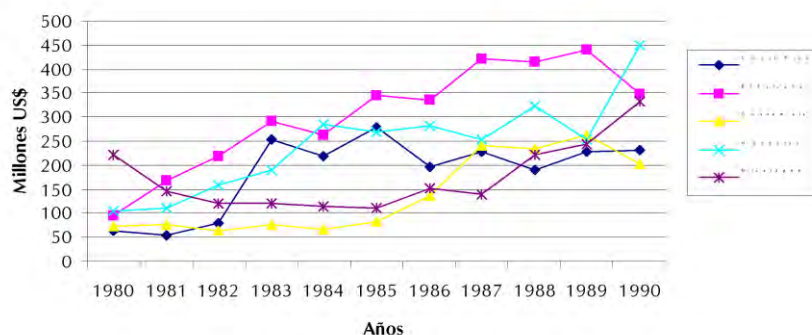
- La motivación de la cooperación es esencialmente política. La distribución por país de la asistencia estadounidense es elocuente: Nicaragua, entre 1983 y 1989, deja de ser receptor de tal cooperación. En contraste, Nicaragua es, para los Estados miembros de la Unión Europea, el destino privilegiado de su cooperación hacia Centroamérica, a pesar del bloqueo estadounidense. De hecho, es a partir del bloqueo cuando la tendencia creciente de la cooperación comunitaria europea hacia Nicaragua se acelera: entre 1985 y 1989 ; es decir, en menos de cinco años dicha cooperación se triplicó, pasando de US\$ 53.45 millones a US\$ 166.2 millones. A su vez, El Salvador y Costa Rica alcanzaban los lugares último y el penúltimo, respectivamente, en toda la década como destinatarios de la cooperación europea, pero eran los primeros en la lista de los beneficiarios de la cooperación estadounidense.
- La proporción de las donaciones en relación al total de los flujos es significativa. De hecho, representaba más del 70% y en algunos años llegó a representar más del 80%. En otras palabras, la proporción de los créditos como parte de las corrientes totales se mantuvo a niveles reducidos. Esta prevalencia de la cooperación no reembolsable con toda probabilidad obedeció a la motivación política que guiaba la voluntad de los principales donantes y al limitado papel de las IFIS en esos años.
- Por último, se anota el carácter esencialmente bilateral de la cooperación, pues la participación de las fuentes multilaterales fue significativamente menor, incluyendo, como conjunto, a las instituciones financieras multilaterales.
- Probablemente, los documentos que mejor expresan el sentido de la cooperación en esta década

están contenidos, en el caso de la política estadounidense, en el Informe Kissinger (1984): "...ni los aspectos militares, ni los políticos, ni los económicos, ni los sociales de la crisis, pueden

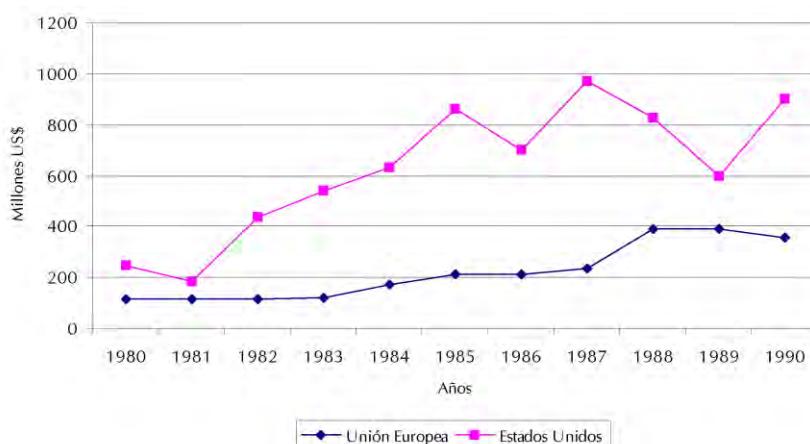
AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO DE CENTRO AMÉRICA 1980-1990



AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO POR PAÍS 1980-1990



COMPARACIÓN ENTRE LA COOPERACIÓN ESTADOUNIDENSE Y LA DE LA UNIÓN EUROPEA 1980-1990



considerarse independientemente de los otros. A menos que se pueda hacer un rápido progreso en los frentes político, económico y social, la paz en el frente militar será huidiza y podría ser muy frágil. Pero salvo que las insurgencias externamente apoyadas sean contenidas y la violencia refrenada, el progreso en esos otros frentes también será huido y podría ser muy frágil”.³⁹

Y en la Declaración de San José, mediante la cual se oficializa la presencia comunitaria europea en Centroamérica: “...convencidos de que este diálogo y la cooperación práctica incrementada que va a engendrar, reforzará los esfuerzos de los países mismos de América Central de poner fin a la violencia y a la inestabilidad en Centroamérica y a promover la justicia social, el desarrollo económico, el respeto por los Derechos Humanos y por las libertades democráticas en esa región...”⁴⁰.

Visto desde esta óptica, y considerando el desenlace de la crisis, puede aventurarse la afirmación de que la cooperación externa desempeñó un papel complementario efectivo en correspondencia con los intereses y motivaciones de los principales donantes.

3.2 CAMBIO DE ESCENARIOS, CAMBIO DE TENDENCIAS: LA AOD DURANTE LA DÉCADA DE LOS 90

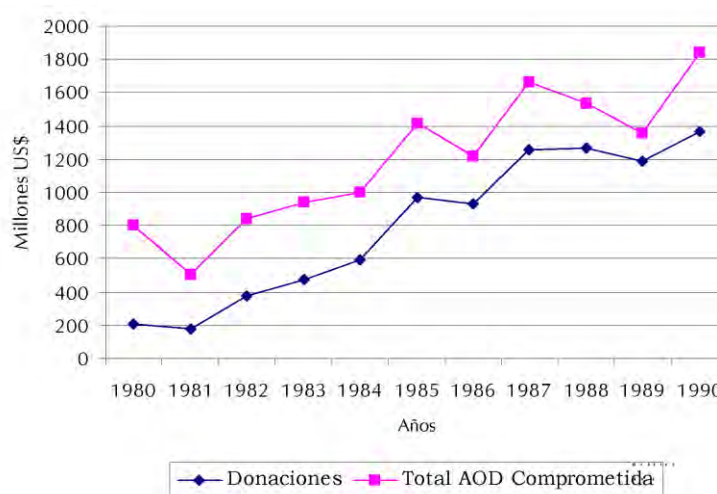
Con la desactivación de la crisis regional, principalmente como resultado del desenlace político en Nicaragua, a partir de 1990 se produce un giro apreciable tanto en la motivación como en el contenido y tendencias de la cooperación para Centroamérica. Otros factores que inciden en el cambio de escenario son el fin de la guerra fría, con la caída de los regímenes socialistas europeos, y el ascenso de gobiernos en la subregión con políticas económicas semejantes, de clara inspiración neoliberal.

Sin embargo, llama la atención que mientras las corrientes de la AOD se desploman agudamente a nivel internacional, en Centroamérica se mantiene una tendencia más o menos equilibrada.

39 Citado en Breny Cuenca, *El poder intangible. La AID y el Estado salvadoreño en los ochenta* (Managua: Ediciones CRIES, 1992), 22

40 Comunicado Conjunto de la Reunión Ministerial de San José, Costa Rica. Septiembre de 1984

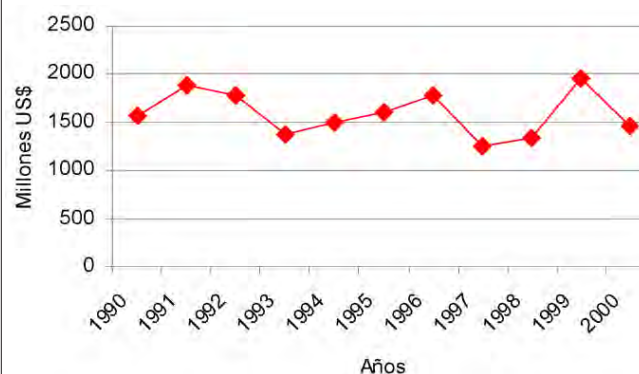
GRÁFICA COMPARATIVA DE LAS DONACIONES 1980-1990



3.2.1 Tendencias generales

En la gráfica No. 5 puede observarse que las corrientes oscilan entre un mínimo de US\$ 1.243,24 millones de dólares en 1997 (explicable por el impacto de la crisis asiática en la economía internacional) y un máximo de US\$ 1.961,94 millones en 1999, resultado de la extraordinaria respuesta que provocaron en la comunidad internacional, en términos de cooperación, los desastres ocasionados por el huracán Mitch, especialmente para Honduras y Nicaragua. Aún más, puede observarse que a partir de 1993 se registra una tendencia ascendente que se extiende por 4 años, al pasar de US\$ 1.375,39 millones hasta 1.778,4 millones en 1996. De hecho, en varios años los montos superan los máximos alcanzados en la década precedente.

AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO DE CENTROAMÉRICA 1990-2000



Como un elemento de ilustración puede agregarse que el monto de los recursos externos de cooperación superó, entre 1990 y 1996, el valor total de las importaciones intracentroamericanas. Fue sólo a partir de 1997 que el comercio intrarregional superó a los ingresos de recursos externos. De acuerdo a cifras de SIECA, los montos del comercio intracentroamericano fueron de US\$ 1.275, 1.497 y 1.566 millones, para los años 1994, 1995 y 1996, respectivamente.

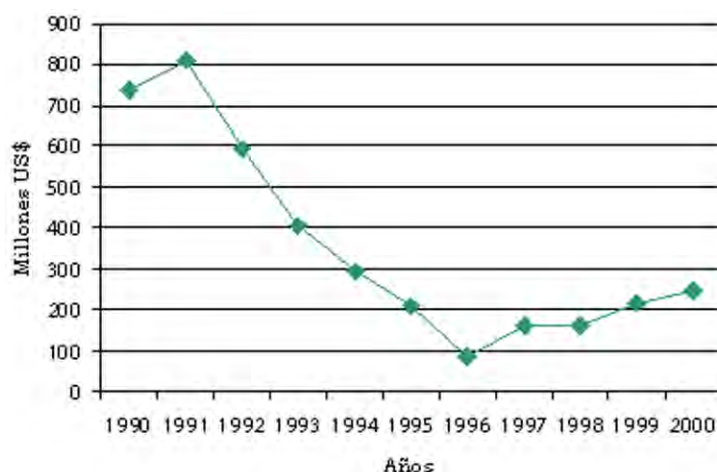
Dadas las magnitudes que alcanza la cooperación con Nicaragua en este período, podría pensarse que ésta introduce un sesgo distorsionador en la tendencia; sin embargo, a pesar que al eliminar del agregado las cifras correspondientes a este país, la tendencia es declinante, la misma no es muy pronunciada.

Con todo, son notorias las diferencias de este período con la década anterior. Veamos las características que más resaltan:

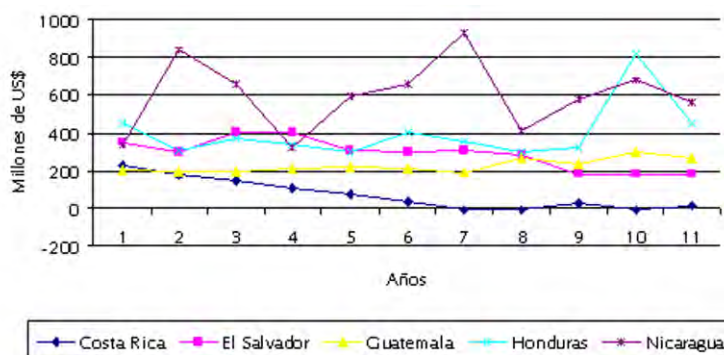
- Uno de los cambios más significativos es la dramática caída de la cooperación estadounidense y la consecuente pérdida de su importancia relativa frente a otros donantes. Probablemente constituya la comprobación más patente de la utilización esencialmente de orden geopolítico de la cooperación por parte de ese país. En efecto, de un monto de US\$ 809 millones en 1991, la cooperación se reduce de manera drástica hasta llegar a US\$ 86 millones en 1996. Se nota una recuperación a partir de 1997, explicable por la respuesta a los daños ocasionados por el Mitch, aunque la tendencia es más bien moderada. No obstante la caída de los flujos, Estados Unidos se mantiene como uno de los donantes más influyentes en el área.
- Nicaragua y Honduras se transforman en los principales receptores de cooperación en esta década, mientras que El Salvador y Costa Rica pasan a los últimos lugares. La caída de los flujos hacia Costa Rica adquiere ribetes espectaculares pues en algunos años los flujos netos se tornan negativos.⁴¹

41 El concepto de flujo neto comprende la cantidad total desembolsada en un período dado, menos los reembolsos en el mismo período del capital prestado en períodos previos, sin contar los pagos de intereses, por esta razón los flujos netos de ayuda pueden resultar negativos.

AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO NETO DE ESTADOS UNIDOS, CENTRO AMÉRICA 1990-2000



AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO 1990-2000



- Probablemente como resultado del cambio de prioridades para los principales países donantes en cuanto al destino de sus corrientes de cooperación (los países de Europa del Este se convirtieron de donantes en demandantes de asistencia financiera externa), la cooperación bilateral registra una clara tendencia declinante, aunque preserva una proporción mayoritaria. Esa tendencia es suavizada por mayores volúmenes de cooperación de origen multilateral. Esta modalidad registra una tendencia creciente. Esta reversión no solamente es de carácter cuantitativo; también revela un mayor protagonismo de las Instituciones Financieras Internacionales tanto a nivel macroeconómico como a nivel macro institucional.
- A lo largo de la década es posible distinguir dos momentos en los enfoques de los donantes. En un primer momento prevalecen enfoques de alcance

regional, dando lugar a un conjunto de iniciativas con esta inspiración. Entre ellas pueden citarse el Programa Especial para Centroamérica, impulsado por el PNUD; la Conferencia Internacional para Desplazados y Refugiados de Centroamérica, CIREFCA; la Asociación para el Desarrollo; PRODERE y la Comisión Mixta Comunidad Europea-Centroamérica, al amparo del Diálogo de San José. Después de una declinación de esta óptica a mediados de la década, el Mitch conduce a un renacimiento de las visiones regionales.

- A diferencia de la década de los 80, cuando las motivaciones de los donantes estaban bastante claras, en la década de los 90 se inaugura una dinámica más diferenciada. En efecto, a lo largo de la década acontecen distintos eventos, políticos y naturales, que se transforman en pivotes que dan lugar a diferencias notorias en cuanto a los objetivos, naturaleza, magnitudes e impactos de los recursos oficiales externos. Los Acuerdos de Paz en El Salvador (1992) y Guatemala (1996), el huracán Mitch, para Honduras, y el proceso de transición en Nicaragua, son los eventos más notables.

Estos factores se articulan con las tendencias precedentes en las relaciones donante-beneficiario y dan lugar a una gama más amplia de objetivos e intervenciones, principalmente: consolidar la paz y la democracia, apoyar la inserción de la población afectada por los conflictos bélicos, favorecer reformas estructurales, mitigar los costos sociales de los ajustes económicos, reconstrucción, y combatir la pobreza, para citar algunos.

- Sin lugar a dudas, y aún cuando en la década de los 80 se produjeron algunos antecedentes, uno de los rasgos característicos de la dinámica de la cooperación con Centroamérica en los años recientes ha sido la instauración de los denominados Grupos Consultivos, como instrumentos de diálogo entre los países de la región -bien sea individual o conjuntamente - y la comunidad de donantes, tanto bilaterales como multilaterales. Usualmente son coordinados por el Banco Interamericano de Desarrollo y por norma general se celebran en la capital de un país donante.

De hecho, a esta altura podría afirmarse que los Grupos Consultivos, a pesar que en la mayoría de los casos centroamericanos se implementaron a partir de eventos específicos (los Acuerdos de Paz en Guatemala, el huracán Mitch en Honduras y Nicaragua, los terremotos en El Salvador), se han institucionalizado. Las reuniones son periódicas y disponen de mecanismos de seguimiento integrados por representantes de los donantes. De manera paralela se desarrollan en dos

cauces: a nivel regional, donde participan todos los países del área, y a nivel nacional, donde se tratan las realidades específicas de un país.

Hasta ahora, estos mecanismos han desempeñado, entre otras, las siguientes funciones claves:

- Ofrecer espacio para que los países del área presenten a los donantes su visión de las realidades económicas, políticas y sociales, sus planes y perspectivas, al igual que sus demandas de cooperación.
- Permitir que los donantes expresen sus apreciaciones, preocupaciones, sugerencias, tanto en el plano económico, como en el social y político, y aun sobre aspectos específicos de las realidades locales.
- Perfilar compromisos de cooperación e indicar prioridades.
- Alentar procesos de concertación entre sectores nacionales, tanto en las etapas de preparación como en el desarrollo mismo de las sesiones, debido a que usualmente participan representantes de la sociedad civil, partidos políticos y agentes empresariales.
- Favorecer la coordinación entre los donantes mismos, y con el gobierno, en materia de AOD.
- Generar instrumentos de supervisión y seguimiento que propician la transparencia y la eficacia en la utilización de los recursos.

Notoriamente, el Grupo Consultivo de Estocolmo (mayo de 1999) representa el hito en este proceso. La Declaración de Estocolmo fijó principios, objetivos, pautas y dinámicas que a esta fecha mantienen vigencia tanto en el orden regional como en el local.

De esta manera, a pesar que los grupos consultivos individuales para cada país poseen sus propias particularidades (en el caso de Guatemala, el seguimiento a los acuerdos de paz; en el caso de El Salvador, la reconstrucción post-terremoto; en el caso de Honduras, la reconstrucción post-Mitch; en el caso de Nicaragua, el seguimiento de la dinámica propia de la cooperación con ese país), en términos generales podría afirmarse que existe una base común en los principios y objetivos que inspiran el desarrollo de estos instrumentos de cooperación.

3.2.2 Apreciación sobre el comportamiento de los principales donantes

A continuación se resume el comportamiento de los principales donantes de acuerdo con los flujos de cooperación hacia la subregión:

- Estados miembros de la Unión Europea: en la década de los 90 se transforman, como bloque, en la principal fuente de cooperación con la subregión. Así, las transferencias se mantienen por encima de los US\$ 400 millones anuales, alcanzando un pico de US\$ 865 millones en 1996, cayendo en el año 1997 hasta US\$ 418 millones, año a partir del cual inician una nueva recuperación. Con bastante diferencia, Nicaragua se mantiene como el principal beneficiario, acumulando en algunos años más del cincuenta por ciento del total. Honduras es el segundo beneficiario. Alemania es el principal donante de este bloque.

Los objetivos que animan este comportamiento pueden deducirse de las Declaraciones Ministeriales adoptadas en el marco del Diálogo de San José: "...la cooperación internacional es un complemento indispensable de los esfuerzos políticos desplegados para lograr la paz en la región... Esta situación exige políticas cuyo objetivo sea el ajuste y la modernización económica, la mejora de las estructuras socioeconómicas de cada país y el fortalecimiento de la integración económica centroamericana..." (San José VI, Dublín, 1990). Mas tarde, el enfoque se modifica: "Los Ministros hicieron hincapié en la necesidad de proseguir las políticas de ajuste y de modernización de las economías y declararon que su aplicación se vería facilitada por una mayor liberalización de los intercambios internacionales...reafirmaron la importancia de profundizar la cooperación internacional para respaldar los esfuerzos de ajuste estructural en la región, especialmente el apoyo que debe brindarse a los programas concebidos para compensar los efectos sociales del ajuste..." (Comunicado Económico Conjunto, San José VIII, Lisboa, 1992).

- Japón: aumenta progresivamente su presencia en Centroamérica, en carácter de donante, a partir de 1985, año en que destinó US\$ 17,26 millones hacia el área. Para 1990 su asistencia alcanza la cifra de US\$ 139,68 millones de dólares. En este período Honduras es el principal beneficiario.

En la década de los 90 se mantiene un comportamiento ascendente que llega en el 2000 a US\$ 254,26 millones, con un declive en los años 97 y 98, presuntamente por el impacto de la crisis asiática. En este período Nicaragua se coloca como el principal receptor, seguido por Honduras. Los objetivos declarados fueron contribuir al afianzamiento de la paz, la democracia y el crecimiento económico en el área.

- Países escandinavos:⁴² también inician una presencia creciente en la subregión a partir de la década de los 80, manteniendo una tendencia positiva en la década de los 90, en un rango que oscila entre US\$ 100 y 175 millones anuales. En ambas décadas el principal receptor es Nicaragua, siendo Suecia el principal donante escandinavo.
- Instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, BID, FMI): en la década en que se inauguran los programas de ajuste estructural en América Latina, las IFIS registraron flujos decrecientes en América Central. Así, desde un máximo de US\$ 203,4 millones de dólares en 1981, llegaron a disminuir hasta US\$ 4,67 millones en 1987. Sin embargo, esta tendencia negativa se revierte en la década de los 90; en dicho período la curva muestra una tendencia positiva, manteniéndose en la mayor parte de los años por encima de los US\$ 200 millones anuales, registrando incluso un máximo de US\$ 719,33 millones en 1999. Una vez más, los principales destinatarios de esos flujos fueron Nicaragua y Honduras, en ese orden. Como ya se dijo, estos cambios de carácter cuantitativo están asociados a un mayor protagonismo de las IFIS en el área.
- La Comunidad Europea: la cooperación proveniente del presupuesto comunitario igualmente registra un comportamiento ascendente en la década de los 90. Al iniciar la década, el total de los recursos dirigidos por la Comisión Europea hacia Centroamérica se situaba en US\$ 47,6 millones. En 1995 llega a US\$ 100 millones, hasta alcanzar un máximo de US\$ 121.8 millones en 1996. En cuanto a la distribución por país, Nicaragua es el principal beneficiario, seguido de Guatemala, que registra una marcada tendencia al alza. Honduras registra un repunte con ocasión del apoyo por el Mitch, mientras Costa Rica, que es el menor receptor, muestra una tendencia descendente.

42 A pesar que entre los países escandinavos solamente Noruega no forma parte de la Unión Europea, se incluyen como un grupo separado por tratarse del grupo de donantes más caracterizado a escala internacional. Asimismo, se individualiza la cooperación de la Comisión Europea tanto por su relevancia cuantitativa como por expresar el conjunto de la política comunitaria europea en materia de cooperación. En cambio, no se incluye el Banco Centroamericano de Integración Económica porque más que un donante es un receptor de cooperación. Tampoco se incluye la cooperación de Taiwán, porque no es un Estado integrante del DAC-OECD.

3.3 EVALUACIÓN POR PAÍSES

Tal como se indicó arriba, el análisis en este apartado se concentra en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Para El Salvador y Costa Rica se ofrece una referencia

US\$/ (%)	Años										
	1980	81	82	83	84	85	86	87	88	89	1990
AOD per cápita	10.5	10.6	8.71	10.0	8.45	10.4	16.4	28.5	27.1	29.4	21.98
AOD como % del PIB	0.93	0.88	0.73	0.85	0.71	0.86	1.56	3.00	3.02	3.22	2.41
US\$/ (%)	Años										
	1990	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
AOD per cápita	21.9	20.7	20.1	21.2	21.2	19.7	18.9	25.1	21.6	26.4	23.1
AOD como % del PIB	2.41	2.23	1.91	1.89	1.70	1.45	1.25	1.50	1.22	1.62	1.39

de orden descriptivo, por el menor relieve que tiene la AOD para estos países.

3.3.1 Guatemala

a) Caracterización

El inicio de los 90, en comparación con los últimos años de la década de los 80, estuvo marcado por una declinación de las corrientes de AOD hacia Guatemala, hasta llegar a cifras ligeramente por encima de los US\$ 200 millones anuales; no obstante, a lo largo de la primera parte de la década los flujos mostraron estabilidad, ya que en términos generales esos órdenes de magnitud se mantuvieron hasta 1996. A partir de aquí se produce un punto de inflexión asociado a los Acuerdos de Paz suscritos a fines de ese año.

En el transcurso de la década los flujos fueron en su mayor parte de origen bilateral: un promedio cercano a los US\$ 150 millones anuales hasta 1997, año a partir del cual las corrientes de este origen ascienden en promedio a US\$ 230 millones anuales. En el mismo período la modalidad predominante fue la correspondiente a donaciones.

En cuanto a los donantes, es notorio el desplome de la ayuda estadounidense a partir de 1992 (US\$ 105 millones), llegando casi a cero en 1996. Los Acuerdos de Paz provocan un repunte a partir de 1997. En contraste, la cooperación europea crece a niveles significativos, especialmente después de 1996. Los principales donantes, tanto por montos como por regularidad, a lo largo de la década fueron: Japón, Alemania, Holanda, la Comunidad Europea y Estados Unidos.

b) El impacto

Una apreciación sobre el impacto de la AOD debe distinguir las dos etapas arriba indicadas: antes y después de los Acuerdos de Paz.

Para la primera etapa, el impacto de la ayuda puede calificarse como secundario y focalizado.

La calificación de secundario obedece a tres hechos:

- Las magnitudes absolutas (como ya se dijo, un promedio ligeramente superior a los US\$ 200 millones anuales) disminuyen en comparación con las de los 80.
- La intensidad de las corrientes de ayuda, medida por las proporciones respecto del PIB y por la tasa de ayuda per cápita, tiene una baja ponderación según la información de los cuadros.

La AOD como porcentaje del PIB se mantiene cerca del 2%, mientras la AOD per cápita oscila alrededor de 20 dólares anuales. Una aproximación al significado de esta intensidad puede deducirse al compararla con la tasa promedio del conjunto de países en desarrollo en la década de los 90: 11%.

Un comportamiento semejante demuestran los indicadores de la *aid dependency*;⁴³ en efecto, la AOD como porcentaje de la formación bruta de capital pasó del 9% al 8,3% entre 1995 y el 2000, y como porcentaje de las importaciones de bienes y servicios se redujo del 5,3% al 4,4%, todas ellas cifras modestas si se comparan con las que registran la mayoría de los países en desarrollo.

- El comportamiento global de la economía del país. La tasa de crecimiento promedio registra un acentuado dinamismo (superior al 4% en promedio),⁴⁴ al igual que los ingresos por concepto de exportaciones. De hecho, la posición externa fue caracterizada por una mejoría en la balanza de cuenta corriente, un fuerte ingreso de flujos privados, reducción de la deuda pública externa y una sustancial recuperación de la posición de las reservas internacionales. La reanimación de los precios del café, los progresos en la reforma del

43 Banco Mundial, "2002 World Development Indicators". Sitio internet del BM.

44 International Monetary Fund, *Guatemala: Recent Economic Developments* (Washington, D.C.:1998).

comercio exterior y el crecimiento de las exportaciones no tradicionales, incluyendo el petróleo, abrieron el camino a estas mejoras. Estas circunstancias relativizaron aún más el significado de la AOD a nivel macro.

La calificación de focalizado obedece al hecho de que la cooperación -salvo algunas operaciones de apoyo a la balanza de pagos realizadas por AID y el Banco Mundial- se ejecutó principalmente mediante programas y proyectos con fines específicos (apoyo a la reinserción de refugiados, desarrollo rural, alivio de la pobreza, etc.). En otras palabras, la cooperación desplegó sus impactos a nivel micro.

En cuanto a la segunda etapa, puede afirmarse que son los Acuerdos de Paz los principales determinantes de la cooperación externa con el país a partir de 1996. Tres procesos se entrelazan desde entonces:

- El aumento en los flujos de cooperación. Así, en ocasión del primer Grupo Consultivo realizado en enero de 1997, la comunidad donante presentó ofertas de ayuda hasta una suma aproximada a los US\$ 2 mil millones para el período 1997-2000, acercándose a US\$ 300 millones el promedio anual de desembolsos para esos años. Puede observarse también en los cuadros del apartado anterior el aumento de la AOD per cápita. No obstante, la intensidad siguió limitada a rangos menores al 2% del PIB.
- La transformación de la naturaleza y contenidos del diálogo con los donantes. Los Grupos Consultivos y los procesos a que dan lugar se amplían a temas políticos y de política. En la práctica, se origina una vinculación expresa entre la cooperación y la política interna. Es revelador a este respecto el comunicado emitido al finalizar el Grupo Consultivo realizado en el 2002: “Los donantes indicaron que apoyarán ese esfuerzo a través de sus programas técnicos y financieros de asistencia totalizando unos US\$ 1.300 millones, en el entendido de que habrán de registrarse avances satisfactorios en la implementación de los Acuerdos de Paz.” Asimismo, “Se recordó que los acuerdos de paz requieren un aumento sustancial en el gasto social y una reducción en los gastos militares. Por su parte, quedó claro que el cumplimiento de los acuerdos no es posible sin un aumento significativo de la carga tributaria del país...”⁴⁵

Por otra parte, en ese diálogo se abre un espacio a la participación de representantes de distintos sectores sociales.

- Un renovado papel de las Instituciones Financieras Internacionales, principalmente el Fondo Monetario y el Banco Mundial. Estas organizaciones, si bien desarrollaron operaciones en la primera parte de los 90, incluyendo algunas acciones de apoyo a la balanza de pagos, no desempeñaban un papel primario.

Un indicio de la relevancia adquirida por las IFIS se detecta en la declaración de Estados Unidos durante el Grupo Consultivo citado en el párrafo anterior, en donde no deja lugar a dudas: “Estamos preparados para renovar nuestro apoyo a la paz y a la reforma, pero en una forma más enfocada y condicionada....Consideramos que las prioridades más apremiantes incluyen: ...Aprobación de las leyes de reformas al sistema financiero y la firma de un acuerdo *stand by* con el Fondo Monetario Internacional”. Y, efectivamente, en abril del mismo año, el Fondo aprobó un crédito *stand by* por US\$ 105 millones. Entre otros aspectos el acuerdo contiene disposiciones en materia fiscal y medidas de reforma para el sector financiero. En palabras de un alto ejecutivo del Fondo, el acuerdo permitiría fortalecer la salud del sistema bancario y mejorar las condiciones sociales contempladas en los Acuerdos de Paz.⁴⁶

Los términos del acuerdo con el Fondo, sumados a la adopción de una Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP), con el auspicio del Banco Mundial, se constituyen en dos instrumentos que articulan la cooperación bilateral, los Acuerdos de Paz y los marcos reguladores de las IFIS.

Esta segunda etapa ha coincidido con un deterioro de la situación económica del país, circunstancia que eleva el significado de la AOD.

Conjugando los elementos anteriores podría afirmarse que a partir de los Acuerdos de Paz los impactos de la AOD se han extendido del plano microeconómico al plano político y, a través de la mayor incidencia de las IFIS, también han incursionado al plano macroeconómico y macro institucional. Todo ello a pesar de que la intensidad (la AOD como proporción del PIB) no ha variado sustancialmente.

Con todo, los datos disponibles no permiten identificar que se haya producido una transformación estructural atribuible a la AOD. En este sentido se puede argumentar que a nivel macro, al menos hasta 1997, la AOD no ha desempeñado un papel primario en la reforma estructural, en el alivio de la pobreza y en la superación de las vulnerabilidades fundamentales

45 Banco Interamericano de Desarrollo. Comunicado de prensa del 12 de febrero, 2002.

46 International Monetary Fund. Press Release No. 02/16.

de la economía guatemalteca. Sin embargo, su incidencia en el plano político e institucional es creciente.

Por otro lado, de los informes de los principales donantes se desprende que se han producido transformaciones a nivel sectorial asociadas a la AOD. Por ejemplo: AID⁴⁷ valora los resultados en el campo de la salud (disminución de la mortalidad infantil) y educación (retención escolar); el Banco Mundial reconoce los avances en el sector financiero; el BID, en el campo de la infraestructura; la UE, en desarrollo rural y descentralización.

En esta etapa también cambiaron otros rasgos importantes: el 68% de la AOD tuvo un carácter de reembolsable, mientras que el 32% fue no reembolsable.⁴⁸ Además, se modificaron las fuentes de los fondos: el 78% de los compromisos en ejecución fue de origen multilateral, mientras sólo el 22% correspondió a fuentes bilaterales.

c) Situación actual y perspectivas

Los diagnósticos de los donantes sobre los desafíos económicos, institucionales y sociales son, en general, uniformes: altos niveles de pobreza (por encima del 60% según datos de la CEPAL), con un marcado sesgo hacia la población indígena; bajos niveles de educación y de acceso a servicios básicos; baja productividad del trabajo y del capital; pobres indicadores de salud y alta mortalidad infantil; y pronunciadas desigualdades sociales.

En el plano económico, el crecimiento del PIB ha declinado consecutivamente desde 1998 (5%, 3.8%, 3.6%, 2.1%, entre 1998 y el 2001)⁴⁹ y, en general, la economía ha sufrido los efectos adversos de la debilidad de la economía mundial, principalmente de la estadounidense. La caída de los precios internacionales del café, la retracción de las exportaciones y la disminución de los flujos privados de inversión son algunos aspectos negativos que siguen repercutiendo en el desempeño del país.

En este contexto, las cifras de la ayuda para los próximos años lucen alentadoras en cuanto a su magnitud. De acuerdo con el BID, los principales donantes en la etapa actual (convenios firmados y proyectos en ejecución a fines del 2001) eran los siguientes :

MONTO TOTAL	
AGENCIA O PAÍS	MILES DE US\$
BILATERALES	
Alemania	140,700.0
España	16,442.4
Canadá	28,379.2
Dinamarca	7,076.2
Finlandia	8,438.9
Italia	12,918.4
Países Bajos	14,224.4
Japón	73,954.5
Noruega	37,622.0
Reino Unido*	19,960.1
Suecia	29,771.3
Suiza	13,331.6
Estados Unidos	332,521.2
TOTAL	735,340.1
MULTILATERALES	
Suiza	13,331.6
BCIE	543,254.0
PNUD	328,860.0
OPS/OMS	17,374.7
PMA	40,133.9
OEA	11,257.0
OIM	72,012.8
UNFPA	642.5
ODCCP	568.6
BID	990,516.0
BIRF	329,295.3
Unión Europea	145,675.4
TOTAL	2,484,090.3
GRAN TOTAL	3,219,430.4
(*) Incluye algunos proyectos regionales	

Cabe aclarar, sin embargo, que no está previsto que esos tres mil millones ingresen en un año. Se trata de convenios suscritos o proyectos en ejecución y debe considerarse que entre la formalización de los compromisos y el inicio de los flujos media un período indeterminado de tiempo. Por otro lado, tratándose de proyectos, usualmente éstos tienen un carácter plurianual y en consecuencia los desembolsos se producen a lo largo de un período más o menos prolongado.

Según la misma fuente, los recursos se distribuyen en las siguientes áreas, de acuerdo a la clasificación contemplada en los Acuerdos de Paz:

Los programas y proyectos abarcan una amplia gama de campos. Una aproximación a la distribución sectorial es la siguiente: 51% de los recursos se concentran en el desarrollo productivo sostenible. El segundo mayor beneficiario es el área de desarrollo

47 USAID, *2002 Annual Report Data for Guatemala*. Sitio Internet de USAID

48 Banco Interamericano de Desarrollo, *Guatemala, Cooperación de la Comunidad Internacional* (Washington, DC: febrero 2002).

49 World Bank, *Country Assistance Strategy Report for the Republic of Guatemala*. (Washington DC: may 2002).

humano integral, con el 24% de los recursos totales. La modernización del Estado y la reforma institucional están cubiertos por el 17% y los proyectos de apoyo a la reconciliación y la reinserción consumirían el 8% de los recursos. En este mismo sentido, una revisión de la descripción básica de los proyectos muestra una adecuación a las demandas derivadas de los desafíos que afronta el país; en otras palabras, muestran pertinencia. Sin embargo, la dispersión y las debilidades institucionales en materia de coordinación de la gestión de la cooperación internacional conspiran en contra de la pertinencia y la eficacia.

Las expectativas derivadas de los anuncios y compromisos de los donantes deben contrastarse al menos con dos factores: las capacidades nacionales de ejecución y los condicionamientos explícitos o implícitos establecidos por la comunidad donante.

En cuanto a las capacidades de absorción, el Banco Mundial ha mencionado las debilidades en materia de implementación de proyectos, la excesiva rotación de personal, restricciones en los fondos de contrapartida local y retrasos en el proceso de aprobación institucional de los programas, entre otros.⁵⁰ Tales aspectos deben considerarse al momento de estimar la dinámica de los flujos.

Sin embargo, el factor más importante es el de los condicionamientos. En este sentido, tal vez los aspectos principales que condicionarán el curso y dinámica de la asistencia internacional son:

- Los avances reales en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.
- La implementación del acuerdo con el FMI y de la Estrategia de Reducción de la Pobreza.
- Los avances en las metas en materia fiscal (12% del PIB).
- La situación de la gobernabilidad y las percepciones acerca de la corrupción oficial, principalmente por la pérdida de prestigio del gobierno y las percepciones acerca de altos niveles de corrupción.
- La evolución económica del país.

Coyunturalmente, un elemento que seguramente incidirá sobre los flujos es la cercanía del año electoral. No es extraño que en esas circunstancias la comunidad internacional establezca un compás de espera a la

PRINCIPALES AGENCIAS CON PROYECTOS POR ÁREA PRIORITARIA

Desarrollo Humano Integral	Desarrollo Productivo Sostenible Excombatientes	Reconcil. Nac. Reasantam./de sm. Institucional	Modernización del Estado y Fortalec.
Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos
Alemania	Japón	Japón	Noruega
Noruega	Alemania	Noruega	Suecia
Dinamarca	Canadá	Alemania	Países Bajos
Japón	Suecia	Suecia	Alemania
BID	BCIE	PNUD	BID
Banco Mundial	BID	BID	PNUD
PNUD	Banco Mundial	Unión Europea	Banco Mundial
OIM	Unión Europea	OIM	Unión Europea
Unión Europea	PNUD	PMA	ODCCP

expectativa de los cambios que puedan ocurrir. Un efecto directo de ese compás de espera es la ralentización de los flujos de ayuda.

3.3.2 Honduras

a) Caracterización

Después de Nicaragua, Honduras es el mayor beneficiario de la cooperación internacional en Centroamérica. Y, en contra de la tendencia internacional prevaleciente, las corrientes de ayuda fueron mayores en la década de los 90 que en la de los 80. De acuerdo con los registros del DAC, este país recibió a lo largo de la década una suma mayor a los US\$ 4.400 millones; esto es un promedio ligeramente superior a los US\$ 400 millones anuales.

Desde el punto de vista de su origen, hasta 1995 las principales fuentes fueron bilaterales. Sin embargo, en la segunda mitad de la década las corrientes multilaterales llegaron incluso a superar a las bilaterales. Por otra parte, a diferencia de Guatemala donde prevalecieron las donaciones, en el caso de Honduras la proporción fue equilibrada entre la cooperación reembolsable y la no reembolsable, situación que se explica por la mayor presencia de los cooperantes multilaterales ya que sus aportaciones usualmente se producen vía créditos.

Siempre en relación a las fuentes, también en el caso de Honduras se produce una sensible caída de la cooperación estadounidense. A inicios de la década ascendió a US\$ 215 millones y desde entonces disminuyó progresivamente hasta llegar a US\$ 27 millones en 1996. Con el Mitch se produjo una recuperación de tal asistencia. Los otros donantes importantes fueron Japón

50 World Bank, *Country Assistance Strategy Report for the Republic of Guatemala*. (Washington DC: may 2002).

US\$ (%) / Años	1980	81	82	83	84	85	86	87	88	89	1990
AOD per cápita	27.0	28.0	39.9	46.5	67.5	61.7	61.7	54.2	66.5	51.0	87.0
AOD como % del PIB	4.4	4.2	6.0	6.6	9.4	8.2	8.1	6.6	7.7	5.6	13.2
US\$ (%) / Años	1990	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
AOD per cápita	87.7	57.4	72.4	60.5	51.3	68.4	61.6	49.5	52.2	129.4	69.2
AOD como % del PIB	13.2	9.9	12.2	10.4	8.7	10.4	9.3	6.5	6.3	15.5	7.7

y la Unión Europea. En el caso de los multilaterales, el BID y el Banco Mundial fueron los mayores proveedores de fondos.

Los destrozos ocasionados por el huracán Mitch en 1998, se constituyeron en un punto de inflexión y probablemente en el hecho más influyente, en términos de cooperación, a lo largo de la década. En efecto, además del aumento en las magnitudes, la concepción, enfoques y mecanismos de la asistencia externa se transformaron. Por un lado, el apoyo a la reconstrucción se asocia a la transformación y, por otro, de las interlocuciones bilaterales con los donantes se pasa a los Grupos Consultivos.

b) El impacto

Si consideramos el criterio de la intensidad de la ayuda como punto de partida para establecer el impacto de la AOD, resulta evidente que la dependencia de los recursos externos por parte de Honduras ha ido acentuándose gradualmente. En términos per cápita, se pasó de 27,9 dólares en 1980 hasta 87,7 dólares en 1990. En lo que respecta al porcentaje del PIB, éste se triplicó en la década de los 80 al pasar del 4,4% en 1980 al 13,2% en 1990.

Esa tendencia se prolonga a la década de los 90, aunque con altibajos en materia de flujos anuales per cápita. Sin embargo, aun cuando no se llega a los niveles de Nicaragua, el significado de la AOD como proporción del PIB se encuentra muy por encima de los otros países centroamericanos, superando en varios años el 10%, muy cerca del promedio de los países más caracterizados como receptores de ayuda.

En términos per cápita, las cifras son también apreciables, en especial si se recuerda que el PIB per cápita de éste país apenas se aproxima a los 800 dólares anuales.

En relación a las razones sobre dependencia de la ayuda, la AOD como porcentaje de la formación bruta de capital se redujo, entre 1995 y el 2000, al pasar de 32.5% al 21.6%. Lo mismo ocurrió respecto de las importaciones de bienes y servicios, al pasar del 19.2% al 12.9%.⁵¹

Probablemente, Honduras constituya uno de los casos de mayor interés en cuanto a la evaluación del impacto de la AOD.

Un primer elemento a analizar es que Honduras llevó a cabo, a lo largo de la década, un conjunto de reformas estructurales con el apoyo del FMI mediante un ESAF ejecutado en el período 1992-1997, varios créditos de ajuste estructural otorgados por el Banco Mundial (incluyendo dos créditos sectoriales para agricultura y energía) y distintas operaciones con financiamiento del BID. Si bien dichas reformas se ejecutaron con algunos tropiezos y a pesar de ser calificadas como de baja intensidad (“las reformas de los años noventa fueron insuficientes, bajas en intensidad e incapaces de traer la sustancial e ingenuamente esperada transformación de la distribución del ingreso”),⁵² el FMI reconoce⁵³ que se alcanzaron un conjunto de transformaciones en materia fiscal, política comercial, política cambiaria, sistema financiero, banca central y empleo público, entre otros.

Por otra parte, el mismo Fondo reconoce que en materia de políticas y desempeño macroeconómico (inflación, déficit fiscal como porcentaje del PIB, cambio estructural y medidas de apertura) el caso hondureño resulta favorable en comparación con el conjunto de países de la región. Sin embargo, a pesar de la intensidad de la ayuda y el desempeño en materia de reformas, el crecimiento real per cápita ha sido casi cero si se promedia las tasas a lo largo de las últimas tres décadas.⁵⁴

Esos resultados condujeron al Fondo a explicar las razones y en un revelador análisis,⁵⁵ después de realizar un ejercicio de comparación con 17 países latinoamericanos midiendo el comportamiento de

51 Banco Mundial, “2002 World Development Indicators”.

52 José Cuesta, “Crecimiento exportador y distribución de ingresos en Honduras” *Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible* 5, PNUD, Julio 2002.

53 FMI, *Initiative for Heavily Indebted poor Countries – Preliminary Document* (Washington: november 1999).

54 FMI, Honduras: Selected Issues. Washington, enero de 1999

55 FMI, Honduras Growth Performance During 1970-97. Washington, 1998.

distintas variables, concluyó que la principal razón del bajo desempeño de la economía hondureña radicaba en la baja productividad del trabajo y del capital, producto de bajos niveles de capital humano (educación, destrezas, salud) y una inadecuada composición de las inversiones, además de inadecuados niveles de infraestructura física e institucional.

Si se admite la validez tanto de ese análisis como de la relación entre crecimiento económico y pobreza, resultan también explicables los altísimos niveles de pobreza que padece la población. De hecho, de acuerdo a datos de CEPAL, casi el 80% de los hondureños son pobres.

A partir de lo anterior resulta obligado interrogarse sobre la eficacia de la ayuda recibida por el país a lo largo de los últimos 20 años. La tentación es responder que ha carecido de pertinencia, en el sentido que no se ha dirigido con la intensidad y dirección requeridas según las necesidades primarias del país; o de eficiencia, lo cual sería explicable, en parte, por las limitadas capacidades de los recursos humanos del país, o, en todo caso, porque el peso estructural es de tal magnitud que la ayuda ha resultado insuficiente para transformarlo.

Para resumir, los hallazgos del estudio del FMI en el contraste entre las magnitudes de la ayuda recibida por Honduras y las transformaciones de la economía y el desempeño económico y social, parecen conducir a una pobre evaluación de la pertinencia, eficacia y eficiencia de la ayuda.

c) Perspectivas

Con ocasión del Grupo Consultivo de Estocolmo, Honduras recibió ofrecimientos de ayuda por parte de la comunidad donante hasta por un total de US\$ 2.800 millones. De acuerdo a un informe oficial (Gobierno de Honduras, Informe a 3 años), para agosto del 2001 habían sido suscritos US\$ 2.753 millones. Esa cifra puede convalidarse con datos de una encuesta de donantes, en un reporte del PNUD, que arrojaba US\$ 3.023 millones para proyectos comprometidos o en ejecución, durante el período 1994-2005.⁵⁶ Por consiguiente, una primera aproximación permite reconocer que en los años venideros el país tiene la posibilidad real de seguir recibiendo importantes corrientes de fondos.

No obstante, la provisión de esos fondos se encuentra condicionada a un conjunto de factores. En primer lugar, a la aplicación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, prevista para un plazo

comprendido entre el 2001 y el 2015. El costo total de la misma asciende a US\$ 2.666 millones de dólares. Descontando los proyectos en ejecución, el saldo a financiar se eleva a US\$ 1.896,8 millones. La Estrategia está concebida, entre otros criterios, como un marco para la asignación de recursos, incluyendo los externos, y comprende además mecanismos para favorecer la coordinación entre los donantes.

La Estrategia a su vez se encuentra estrechamente relacionada con el acceso programado a los beneficios de la Iniciativa HIPC que, de acuerdo a las previsiones, liberaría recursos para ser orientados a los objetivos y programas de la Estrategia. El acceso a la Iniciativa, por su parte, se encuentra condicionado a la ejecución del programa SCLP recientemente suscrito con el Fondo Monetario Internacional.

De esta manera, las perspectivas de la cooperación hacia Honduras, al igual que las de Nicaragua, se encuentran enlazadas a un conjunto de procesos externos e internos (aplicación de programa del Fondo, acceso a la Iniciativa HIPC, entre otros).

3.3.3 El Salvador

En el caso de El Salvador, por causa de la pérdida de la importancia relativa de la cooperación internacional a lo largo de la década de los 90, la presentación se centrará en dos aspectos: una caracterización de las tendencias y el establecimiento de la intensidad.

Los datos del DAC muestran que luego de un ascenso, a inicios de la década, asociado a los Acuerdos de Paz (US\$ 405 millones en 1992), se produce un declive sostenido en la cooperación que lleva el monto a US\$ 180 millones en el año 2000.

Las tendencias en el comportamiento de los principales donantes son producto de la repetición del fenómeno del declive de la asistencia estadounidense. Así, de US\$ 247 millones en 1990, para el año 2000 la cifra se había reducido a US\$ 37 millones. Otro tanto puede observarse respecto a los fondos de origen multilateral, presuntamente porque lo fundamental de las reformas estructurales del país estaba concluido y no eran evidentes estrangulamientos en las cuentas externas. En cambio Japón y los estados miembros de la Unión Europea mantuvieron regularidad en los desembolsos durante todo el período. De los donantes europeos los principales fueron Alemania y España.

Es indudable que la respuesta de los donantes frente a los daños ocasionados por los terremotos del 2001 se tradujo en una reactivación de los flujos de asistencia externa; sin embargo, lo más probable es que se haya tratado de un fenómeno de corto plazo, asociado a los esfuerzos de reconstrucción.

56 PNUD/Honduras, "Cooperación Técnica y Financiera en Honduras. Informe 2001".

US\$ (%) / Años	1980	81	82	83	84	85	86	87	88	89	1990
AOD per cápita	21.33	36.6	47.31	62.25	55.47	72.39	69.37	85.33	82.56	85.82	66.12
AOD como % del PIB	2.86	4.90	6.42	8.2	6.80	8.65	8.36	9.92	8.59	8.01	6.612
US\$ (%) / Años	1990	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
AOD per cápita	66.12	55.6	74.78	72.57	55.68	52.86	52.1	46.99	30.01	29.84	28.68
AOD como % del PIB	6.61	5.19	6.84	5.76	3.77	3.06	2.94	2.50	1.53	1.50	1.39

En cuanto a la intensidad, puede reconocerse el creciente significado que en términos per cápita mostró la AOD a lo largo de la década de los 80. Igualmente, la AOD como proporción del PIB también adquirió relevancia hasta alcanzar casi el 10% en 1988, un porcentaje similar al promedio de los más característicos receptores de asistencia externa.

Sin embargo, en la década de los 90 la importancia relativa de la AOD perdió peso, reduciéndose gradualmente en términos per cápita hasta llegar a un mínimo de 28,68 dólares en el año 2000. Algo semejante puede afirmarse sobre la evolución de la AOD como proporción del PIB. En este caso la caída llega al 1,4% en el 2000, lo que evidencia una reducción drástica de su impacto en la economía.

En cuanto a la *aid dependency*, las cifras del Banco Mundial indican una disminución cercana al 50% en la segunda mitad de la década (la AOD como porcentaje de la formación bruta de capital pasó del 15.4% en 1995 al 8.0% en el 2000; y como porcentaje de las importaciones de bienes y servicios, la caída fue del 7.9% al 3.0% en el mismo período).

En conclusión, el impacto de la AOD en la economía salvadoreña, medido por la evolución de las variables anteriores, se reduce al mínimo en términos macros; de allí que su principal impacto se encuentre en términos microeconómicos y focalizados, sobre todo en la atención de sectores sociales, fortalecimiento institucional y, más recientemente, apoyo a la reconstrucción.

3.3.4 Nicaragua

a) Caracterización

Para identificar rasgos y tendencias de los flujos de cooperación recibidos por Nicaragua en la década de los 90 se utilizan como base las estadísticas oficiales.⁵⁷ No se consideran las estadísticas del DAC, principalmente porque no tienen el nivel de detalle de

los informes oficiales de Nicaragua. En consecuencia, podrá notarse que existen diferencias en las magnitudes presentadas por ambas fuentes.

En términos generales, las cifras permiten identificar los siguientes rasgos:

- La tendencia de la década: un flujo sostenido.
Las estadísticas anteriores hacen referencia a los recursos registrados, por año, durante todo el período bajo análisis (cifras oficiales). De éstas se desprende que, si bien se registra una ligera disminución -en el promedio- entre el período 1997-2000 respecto al período 1990-1996, esta diferencia no es significativa. En términos generales el país recibió un promedio superior a los US\$ 500 millones anuales a lo largo de la década. La razón de excluir del promedio el dato para el año 1991 es porque se trató de una cifra inusual motivada por la operación financiera organizada para cancelar la mora con las instituciones financieras internacionales y, de esa forma, posibilitar la provisión de créditos por parte de esas organizaciones. Se trató entonces de recursos que no fueron absorbidos por el país aunque sí incidieron en el desahogo de las cuentas externas.
- Las fuentes de los recursos externos: cambio de socios. Resulta notorio un cambio cualitativo en

Año	Millones US\$
1990	672.8
1991	1,051.7
1992	595.6
1993	480.8
1994	637.4
1995	593.6
1996	443.0
Sub-Total 1	4,474.9
1997	450.2
1998	492.9
1999	554.7
2000	492.1
Sub-total 2	1,989.9
Total	6,464.8

⁵⁷ Informes Anuales del Ministerio de Cooperación Externa y de la Secretaría de Cooperación Externa.

Fuentes	1990-96	1997-2000
Bilaterales	2,976.5 67%	1,088.8 51%
Europa	1,417.2 32%	485.1 25%
América	1,179.9 26%	201.5 10%
Asia	379.4 9%	322.2 16%
Multilaterales	1,498.4 33%	981.1 49%
Ifis	1,028.4 23%	703.0 35%
Organismos no financieros	470.0 10%	278.1 14%
Total	4,474.9	1,989.9

el origen de los recursos al contrastar los dos períodos. En el primer período los recursos bilaterales duplican los montos de origen multilateral. Las proporciones se equiparan en el segundo período. Este sesgo puede obedecer al fuerte compromiso político que convocó la transición nicaragüense y a la irrupción de la cooperación estadounidense en la primera parte de la década. Otra razón puede ser el mayor protagonismo alcanzado por las IFIS. La participación de estas organizaciones en términos proporcionales se incrementa de manera importante en el período 1997-2000, poniendo de relieve el control más pronunciado del Fondo y del Banco en las orientaciones generales de la cooperación. Así, la cooperación multilateral en su conjunto pasa de representar una tercera parte, en el primer momento, hasta constituir el 50% en el segundo momento.

Desde el punto de vista geográfico, por un lado disminuye la participación de América desde un significativo 26% en el período 1990-1996 hasta el 10% en el 1997-2000, como resultado, entre otras razones, de la marcada disminución de la cooperación de Estados Unidos.

- Destino creciente hacia el sector social.

Destino/Sector	1990-96	1997-2000
Productivo	22%	23%
Infraestructura	14%	22%
Social	17%	30%
Financiero	41%	19%
Otros Sectores	6%	6%

Dos aspectos destacan de esta distribución. Primero, la disminución de la importancia relativa del sector financiero en el período 1997-2000, aunque debe ser matizada por el sesgo que indudablemente introduce la operación financiera del año 1991 anteriormente mencionada. Segundo, el aumento porcentual registrado en el sector social, en este mismo período, lo cual puede evidenciar

el despertar de la preocupación de los donantes por mitigar el impacto social del ajuste económico.

- Mayor cooperación, mayor endeudamiento

Siguiendo la misma tónica del período 1990-1996, se registra un ritmo sostenido de endeudamiento. Así, aun cuando las donaciones tienen un peso mayor, la magnitud de la nueva deuda se

	1997	1998	1999	2000
Donaciones	273.4	240.7	283.3	296.4
Créditos	176.8	252.2	271.4	195.7

acerca al 50% del monto de las exportaciones anuales correspondientes al mismo período.

- Elevado peso de la cooperación no gubernamental. No obstante las dificultades existentes para cuantificar esta cooperación, el informe del año 2000 de la Secretaría de Relaciones Económicas y de Cooperación registra para los últimos dos años las siguientes cifras:

Tanto en términos relativos como en términos absolutos, la significación de esta modalidad de cooperación es considerable. Sin embargo, hay que señalar que los datos de 1999 tienen un nivel alto seguramente por causa de la solidaridad que despertó la tragedia ocasionada por el huracán Mitch y la circunstancia de que una parte

1999	US\$ 161,2 millones
2000	US\$ 112,8 millones

significativa de la cooperación otorgada por gobiernos se canalizó por medio de ONG's.

b) El impacto

Las cifras absolutas mencionadas en el apartado anterior adquieren mayor significación al considerar la intensidad⁵⁸ de la AOD, según lo muestran los siguientes cuadros.

La evolución de la AOD per cápita durante los 80 es ascendente hasta llegar a 86 dólares en 1990. Otro tanto ocurre con la AOD como porcentaje del PIB, que en ese mismo año se elevó al 20.5%.

Sin embargo, en el transcurso de la década de los 90 la importancia que adquiere la AOD puede calificarse

58 Conviene aclarar que en las cifras correspondientes a la década de los ochenta no se incluyen las principales fuentes de cooperación que recibió éste país: las provenientes de los países del entonces bloque socialista.

US\$ (%) / Años	1980	81	82	83	84	85	86	87	88	89	1990
AOD per cápita	79.6	50.7	40.8	39.4	36.2	33.7	45.2	40.1	60.8	65.3	86.2
AOD como % del PIB	11.5	6.6	5.1	4.8	4.6	4.4	6.2	4.8	9.6	13.0	20.5
US\$ (%) / Años	1990	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
AOD per cápita	86.27	210.45	165.95	79.53	140.76	149.23	205.19	88.09	120.92	137.32	111.33
AOD como % de PIB	20.5	43.8	48.6	22.8	45.8	41.4	55.8	23.2	31.8	33.9	25.6

de espectacular. De hecho, Nicaragua llega a ser uno de los mayores receptores mundiales, en términos per cápita (más de 200 dólares anuales per cápita en 1991 y 1995). Y aun cuando debe considerarse que muchas de estas cifras representan registros contables,⁶⁰ debido a que una parte apreciable no ingresó al país por tratarse de donaciones para solventar deuda externa, los porcentajes denotan con claridad el altísimo grado de dependencia que ha llegado a tener ese país de la AOD.

Con todo, las tasas que miden la dependencia de la ayuda se contrajeron entre 1995 y 2000, al pasar del 142.6% al 68.1% la proporción de la AOD respecto de la formación bruta de capital, y del 44.1% al 25.3% la proporción respecto de las importaciones de bienes y servicios.

Las magnitudes anteriores conducen a las siguientes interrogantes: ¿Por qué Nicaragua necesita de la cooperación externa? ¿Cuáles son las razones que llevan a Nicaragua a una dependencia tan marcada de los flujos oficiales de recursos externos?

En primera instancia, se puede adelantar las siguientes posibles explicaciones:

	1996	1997	1998	1999	2000
Exportaciones (Fob)	669.0	652.9	573.1	545.2	652.2
Importaciones (Cif)	1,159.6	1,411.8	1,491.7	1,861.7	1,791.6
US\$ millones Saldo	(490.6)	(785.9)	(918.6)	(1,316.5)	(1,166.4)

59 Los dos cuadros se han elaborado de acuerdo a registros del DAC.

60 Cabe aclarar que, de informe a informe, estas cifras se consignan con ligeras variaciones, probablemente resultantes de ajustes o precisiones ulteriores.

61 “Nicaragua se encuentra en el quinto año de una transición histórica, de la guerra a la paz, de la dictadura a la democracia, de una economía regida por el Estado a una economía participativa, competitiva, encabezada por las exportaciones y basada en la iniciativa y empresa privadas”. Estrategia de USAID/NICARAGUA para el año 2000, Managua, diciembre de 1995.

- El agudo déficit en la balanza comercial. Así, de conformidad con los informes anuales del Banco Central,⁶¹ para el segundo quinquenio de la década las cifras eran las siguientes:

En otras palabras, anualmente Nicaragua debe saldar un déficit comercial creciente que ahora supera los mil millones de dólares. Obviamente, las inversiones extranjeras y las remesas familiares no son suficientes para cerrar la brecha. Dado el carácter estructural de la misma, la necesidad de flujos externos oficiales también adquiere un carácter estructural. Otro tanto puede agregarse respecto al abultado déficit fiscal (12.2% del PIB en el año 2000). Los recursos externos también son una fuente para aliviar ese déficit.

- El servicio de la deuda externa, que constituye una carga de egresos adicionales al déficit de la cuenta comercial. Por ejemplo, en el 2000 el servicio contractual de la deuda ascendía a US\$ 288.2 millones, es decir, el 46% de los ingresos por exportación de ese mismo año y el 59% de los ingresos de ayuda externa.
- Los graves rezagos económicos y sociales: El PIB de Nicaragua apenas supera los 2000 millones de dólares anuales, mientras que el PIB per cápita es el más bajo de América Latina (de acuerdo a cifras oficiales está ligeramente por encima de los 400 millones de dólares anuales) y los niveles de pobreza se encuentran entre los más altos del subcontinente.

Parece indudable, sin embargo, que el determinante clave de la AOD en la década de los 90 haya sido el proceso de transición política, económica y social que emprendió el país al despuntar el decenio. De hecho, los círculos de los donantes y las altas esferas gubernamentales pusieron en boga la apelación “la triple transición”. Se decía que Nicaragua transitaba de un modelo estatista a una economía de libre mercado; de un modelo autoritario a la democracia; y de la guerra a la paz.⁶²

Otros agregaban una cuarta: del atraso y la pobreza al crecimiento económico y el desarrollo.

Aun cuando no es factible cuantificar los impactos, sí es posible establecer vínculos claros entre la AOD

y las transformaciones del país. No es preciso construir modelos contrafactuales para deducir la atribución de los cambios toda vez que en ciertos casos los resultados no se pueden desligar de la ayuda; sencillamente no hubieran sido alcanzados sin el apoyo de recursos externos. Algunas de las principales transformaciones directamente atribuibles a la cooperación son las siguientes:

- Estabilización económica: se abatió la hiperinflación. La inflación se ha mantenido por debajo de los 2 dígitos durante los últimos años, después que en 1999 llegó al 18.5% por causa del huracán Mitch. Mientras tanto, una consistente política cambiaria (deslizamiento cambiario del 6% anual) ha contribuido al ambiente de estabilidad macroeconómica. Para este logro fue decisiva la contribución de las IFIS, con el apoyo de donaciones líquidas de Estados Unidos y otros donantes bilaterales.
- Reinserción de la población afectada por el conflicto bélico y reconciliación nacional. Sin el concurso de la OEA, ACNUR, Italia, PNUD, AID, Comisión Europea, para citar los más relevantes, estos logros sencillamente no habrían sido posibles.
- Reducción de la deuda externa. A mediados del 2002 el monto de la deuda se estimaba en US\$ 6.300 millones (casi US\$ 11 mil millones al iniciar la década). La reducción del monto de la deuda ha sido posible gracias a las donaciones para eliminar saldos con las IFIS y para la recompra de la deuda comercial, condonaciones, etc. No obstante, la deuda sigue representando uno de los principales obstáculos económicos para el país. Por ejemplo, el informe del Banco Central del año 1998 establece que el servicio de la deuda alcanzó las siguientes cifras: 1996, US\$ 240.7 millones; 1997, US\$ 342.7 millones; 1998, US\$ 203.7 millones.
- Consolidación de la paz y reforzamiento de la institucionalidad democrática. Los recursos externos no solamente han sido destinados a mejorar las condiciones de la administración de justicia o el fortalecimiento institucional de los poderes del Estado, sino aun para la realización misma de procesos electorales. En la realidad, la comunidad donante ha desempeñado un papel político activo de manera cotidiana y con ocasión de los Grupos Consultivos que, en el caso de Nicaragua, funcionan desde inicios de la década.
- Reforma económica estructural. Mediante la aplicación de programas acordados con las IFIS y respaldados por donantes bilaterales, se impulsó un conjunto de reformas destinadas a establecer las bases de una economía de mercado. Esas transformaciones incluyeron la desnacionalización del comercio exterior y de la banca, la privatización de empresas públicas, la liberación comercial y

financiera, eliminación de subsidios, reducción del tamaño del Estado y de su papel en la economía, para citar las más relevantes.

- Crecimiento económico. Es más difícil establecer un vínculo directo entre la reanimación de la economía y la cooperación internacional; sin embargo, podría afirmarse que la comunidad internacional contribuyó a la creación de condiciones que propiciaron el crecimiento económico de los últimos años: a partir de 1994 la economía mostró signos de recuperación al alcanzar tasas positivas de crecimiento económico, por encima del 4%. En 1999 se llegó al máximo, con el 7.4% (4.3% en el 2000). Sin embargo, estos índices que en muchos países se considerarían elevados, en el caso de Nicaragua se relativizan por causa de las altas tasas de crecimiento poblacional (2.6%). Por otra parte, los últimos dos años la economía ha caído en un franco estancamiento.

A la par de los avances anteriores, es necesario indicar que a pesar de los cuantiosos recursos y de la multiplicidad de programas ejecutados, persiste un conjunto de rezagos sobre los cuales la incidencia de la cooperación ha sido mínima y que, más aún, se han agudizado en el período:

- Pobreza y desempleo.
- Desigualdad social. Nicaragua registra un índice de Gini de 60.3, mayor que el reportado para 1993, y el tercero más alto a nivel mundial.
- Vulnerabilidad económica, social y ambiental.
- Fragilidad institucional y corrupción.
- Deuda interna con elevado potencial de peligrosidad económica.
- El aumento significativo de las migraciones de nicaragüenses al exterior por motivos económicos.
- Una muy alta dependencia de las determinaciones de agentes internacionales, en particular de las instituciones financieras multilaterales.
- Atonía de las exportaciones y graves déficits en las cuentas externas.

c) Situación actual y perspectivas

Las realidades económicas y sociales del país parecen determinar que Nicaragua debe seguir requiriendo importantes aportes de recursos externos. No obstante, no se puede predecir que los niveles de los años precedentes puedan sostenerse. En cualquier caso, las perspectivas están determinadas por un conjunto de factores estrechamente interrelacionados, de los cuales los principales son:

- La aplicación del SCLP. Recientemente se suscribió un programa con el FMI que establece un conjunto de metas macroeconómicas e institucionales. La ejecución de este programa es requisito indispen-

sable para que el país pueda acceder a la Iniciativa HIPC.

- La aplicación de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza. Con el impulso del Banco Mundial y el apoyo de la comunidad donante, se encuentra en aplicación la Estrategia citada. Este instrumento pretende cumplir un papel articulador de los esfuerzos por superar la pobreza y de armonización y coordinación de la ayuda externa. Su aplicación también es requisito para ingresar a la HIPC.
- El ingreso a la iniciativa HIPC. Nicaragua alcanzó el punto de decisión en diciembre del 2000 y se espera que alcanzará el punto de culminación a más tardar en el 2004. De ingresar, Nicaragua obtendría una condonación de al menos US\$ 4,268 millones en términos de valor presente neto, lo cual significa el 90% de la deuda bilateral y el 70% de la deuda multilateral. Esta reducción permitiría disminuir el servicio anual hasta un equivalente a 15% de los ingresos de exportación, y con ello liberar recursos para objetivos económicos y sociales.
- La preservación de la estabilidad política, la gobernabilidad y la lucha contra la corrupción forman parte ahora del entorno que condiciona la provisión de recursos externos.
- El curso de las negociaciones internacionales en ciernes: el tratado de libre comercio con Estados Unidos, la Unión Aduanera Centroamericana, el Plan Puebla Panamá.

económicas internacionales o de la aplicación misma del programa con el FMI.

3.3.5 Costa Rica

El caso de Costa Rica es extremadamente singular y podría conducir a conclusiones interesantes. De hecho, se encuentra en el extremo opuesto del caso de Nicaragua. Al menos lo que revelan las cifras es que Costa Rica fue un importante receptor de cooperación en la década de los 80; sin embargo, su *boom* económico, incluyendo la diversificación y expansión de sus exportaciones, se produjo en la década de los 90, cuando el país prácticamente dejó de ser receptor de cooperación.

Resulta digno de subrayar que entre los primeros diez donantes de Costa Rica no figurara Estados Unidos, que durante la década de los 80 fue el principal proveedor de recursos oficiales del país. Más contundente aún: *las* oficinas de la representación de USAID en San José fueron clausuradas.

Es llamativo el contraste de la dinámica de los 80 cuando se compara con la de los 90. De hecho, Costa Rica fue uno de los principales receptores de ayuda per cápita entre los centroamericanos en la década de los 80, llegando en algunos años a superar los 100 dólares anuales. Igualmente, la proporción AOD/PIB alcanzó niveles de importancia (10% en 1983).

US\$ (%) / Años	1980	81	82	83	84	85	86	87	88	89	1990
AOD per cápita	28.4	23.3	33.3	106.0	89.4	112.5	76.8	87.6	70.6	83.3	81.9
AOD como % del PIB	1.4	1.5	3.0	10.0	7.1	8.0	4.5	5.3	4.1	4.6	4.3
US\$ (%) / Años	1990	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
AOD Per cápita	81.9	61.5	45.6	32.2	23.7	10.05	-2.8	-2.2	8.4	-2.3	3.2
AOD como % del PIB	4.3	2.8	2.2	1.4	0.9	0.3	-0.1	-0.08	0.2	-0.06	0.08

- La dinámica de la economía local y la evolución del entorno económico internacional.

En resumen, las perspectivas de la AOD para Nicaragua están condicionadas por factores externos e internos, políticos y económicos, estrechamente relacionados entre sí. Por ejemplo, un deterioro de la gobernabilidad puede repercutir negativamente en el cumplimiento del programa con el FMI. Ese incumplimiento puede impedir el acceso a la HIPC y con ello afectar la situación económica y, a su vez, agravar la gobernabilidad. Y el deterioro de la gobernabilidad puede provenir de un empeoramiento de las condiciones

Sin embargo, en unos pocos años estas tendencias cambiaron radicalmente. Ya para 1996 la ayuda neta per cápita alcanzó rangos negativos, al igual que la proporción AOD/PIB. Sin duda, un caso extraordinario que ameritaría un estudio exhaustivo.

Para el caso costarricense correspondería citar un trabajo presentado en el seno de la OECD,⁶² producido por una instancia oficial de USAID. La

62 James Fox, *Real Progress: Fifty years of USAID in Costa Rica* (Center for Development Information and Evaluation USAID).

tesis central de ese trabajo, después de analizar 50 años de cooperación, es que en buena medida el bienestar del que goza hoy Costa Rica es resultado del éxito de la cooperación estadounidense. Algunas de las frases más categóricas son: “*U.S. economic assistance to Costa Rica significantly contributed to Costa Rican welfare. Costarricans are healthier,*

wealthier, and better educated than they would have been without U.S. assistance. Income distribution is more equal than it would have been, and the country’s environmental base is maintained better than it would have been without U.S. assistance”.

Se trata de frases y conclusiones que evidentemente tendrían que ser analizadas con gran prudencia.

4.

LOS PRINCIPALES DESAFÍOS DE CENTROAMÉRICA FRENTE AL SIGLO XXI Y LAS PERSPECTIVAS DE LA AOD

El objetivo de este capítulo es describir los principales desafíos que afrontan los países del área y contrastarlos con las perspectivas de la AOD tanto a nivel internacional como subregional. A fin de completar el cuadro, se incorpora una identificación de los posibles obstáculos existentes en el campo de la AOD. El resultado se utilizará como fundamento para el último capítulo que contiene una propuesta de bases para una estrategia.

4.1 LOS PRINCIPALES DESAFÍOS

Resumiendo distintos planteamientos, podríamos agrupar en cuatro esferas los desafíos del área:

4.1.1 El afianzamiento de la gobernabilidad democrática

Ésta se impone como un exigencia de doble alcance. Por un lado, como valor en sí mismo y como condición indispensable para la convivencia pacífica. Por otro lado, como condición para preservar a la subregión y a sus gobiernos como interlocutores internacionales y favorecer la viabilidad económica. En la práctica, la gobernabilidad es, en las circunstancias actuales, un factor que contribuye a la competitividad.

La gobernabilidad democrática supone, a su vez, un espectro de campos en los que la mayoría de los países del área demuestran fragilidades. En primer término es indispensable consolidar la paz. En este sentido, las agudas polarizaciones políticas que todavía padecen varias sociedades nacionales representan un elemento de perturbación que erosiona la convivencia armónica y conspira en contra de la estabilidad democrática. Este tema es frecuentemente mencionado en el seno de los Grupos Consultivos.

Ciertamente, tratándose de democracias jóvenes, incluso en proceso de construcción, es comprensible

que se produzcan anomalías que afecten el normal funcionamiento de las instituciones. Sin embargo, la problemática es distinta cuando grupos de poder capturan al Estado para instrumentalizarlo en función de sus propios intereses. En este sentido, el respeto a la ley, el fortalecimiento del sistema de administración de justicia, la igualdad ciudadana, la erradicación de la impunidad y el combate a la corrupción, son retos que demandan persistencia.

La gobernabilidad también supone un clima de orden, respeto a los derechos humanos, garantías adecuadas a la inversión y al derecho de propiedad, seguridad ciudadana, participación y Estado de derecho. La principal amenaza en este plano son los crecientes índices de criminalidad que caracterizan a varios países de la región, a veces con incidencia del crimen organizado internacional.

Los partidos políticos y las elites dirigentes tienen la principal responsabilidad de alentar la cristalización de una nueva cultura política; se trata de una responsabilidad que se complica ante el creciente desencanto con la política y la cosa pública que registran las encuestas en la mayoría de los países y los grados de participación en los comicios electorales.

4.1.2 La reducción de la pobreza

“Tres de cada cinco centroamericanos viven en condición de pobreza y dos de cada cinco viven en indigencia o pobreza extrema”.⁶³ Independientemente de los métodos de medición, los datos disponibles (BID, CEPAL, PNUD,) revelan los altos índices de pobreza y de pobreza extrema que, con excepción de Costa Rica, afectan a la mayoría de la población

⁶³ Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible/ Proyecto Estado de la Región (San José de Costa Rica: Proyecto Estado de la Región, 1999) Pág. 41.

CENTROAMÉRICA: PROYECCIONES DE POBREZA E INDIGENCIA (porcentajes en personas)			
	1999	2000	2001
Pobreza / Indigencia			
Costa Rica	20.3	20.6	21.7
	7.8	7.9	8.3
El Salvador	49.8	49.9	49.9
	21.9	22.2	22.5
Guatemala	60.5	60.1	60.4
	34.1	33.7	34.4
Honduras	79.7	79.1	79.1
	56.8	56.0	56.0
Nicaragua	69.9	67.5	67.4
	44.6	41.4	41.5

centroamericana. Más allá de las estadísticas, se ha reconocido las implicaciones éticas, políticas y económicas de la pobreza. El último informe de CEPAL⁶⁴ sobre el tema presenta la siguiente información:

Desde una perspectiva más amplia, las carencias de la población son medidas ahora con el índice de desarrollo humano, gradualmente perfeccionado por el PNUD. En este sentido, la clasificación contenida en el Informe sobre Desarrollo Humano 2002 atribuye a los países centroamericanos las siguientes calificaciones:

País	Alfabetización (%)	PIB per cápita* (US\$)	Índice de escolaridad	Lugar IDH
Costa Rica	95.6	3,960	0.86	43
El Salvador	78.7	2,000	0.74	104
Honduras	74.6	1,690	0.70	116
Nicaragua	66.5	850	0.65	118
Guatemala	64.8	420	0.62	120
(*) Banco Mundial, <i>World Development Indicators 2000</i> . Sitio Internet.				

Es importante mencionar que mientras Costa Rica se ubica entre la categoría de los países con alto desarrollo humano, los otros cuatro pertenecen al último tramo de la categoría de países de desarrollo humano medio.

Estrechamente unidas a la pobreza están las desigualdades sociales. La distancia que separa a los

segmentos de mayor ingreso de quienes son menos favorecidos, aun en Costa Rica, alcanza índices elevados:

PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO*		
País	10% más pobre	10% más rico
Costa Rica	1.7	34.6
El Salvador	1.2	39.5
Honduras	0.6	42.7
Nicaragua	0.7	48.8
Guatemala	1.6	46.0
(*) PNUD, <i>Informe sobre el Desarrollo Humano 2000</i> . (Madrid: Mundi-Prensa Libros, 2000).		

Utilizando el coeficiente de Gini, indicador del grado de desigualdad en una población, el PNUD asigna las cifras siguientes:

Costa Rica	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Guatemala
45.9	52.2	56.3	60.3	55.8

No es exageración afirmar que estos índices se encuentran entre los más altos del mundo.

Desigualdades de esa magnitud son caldo de cultivo permanente para la delincuencia, la inestabilidad social y la ingobernabilidad.

4.1.3 Construcción de economías competitivas

La evolución reciente de la economía regional ha puesto de manifiesto que a pesar de los progresos y reformas, las bases estructurales de las economías nacionales siguen padeciendo una aguda vulnerabilidad frente al entorno externo.

Excluyendo a Costa Rica, la cuentas externas se equilibran con los flujos de remesas de los migrantes en el exterior, principalmente en Estados Unidos. Las cifras relativas a la actividad económica y a las exportaciones se nutren de los establecimientos de maquila. El curso de la economía global está vinculado estrechamente a la evolución de la economía estado-unidense, y a pesar de la disminución de la importancia del café en cada economía, el desplome de sus precios ha trastornado cuentas nacionales y empleo, agravando la pobreza rural.

En este contexto resulta patente que las reformas han sido insuficientes para mejorar la inserción de las economías centroamericanas en la economía mundial. Sigue quedando pendiente, entonces, encontrar la

64 CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2001-2002* (Santiago de Chile: Cepal, 2002). Sitio Internet.

fórmula que permita avanzar hacia una competitividad sistémica.

4.1.4 Superar la vulnerabilidad ambiental

El ambiente y los recursos naturales de Centroamérica soportan la nociva acción de agentes de ambos extremos de la estructura de ingresos. Los pobres, sobre todo en el área rural, tienden a ocupar las tierras de mala calidad, muchas veces en laderas, lo que contribuye a la deforestación y a elevados grados de erosión y pérdida de suelos. Por su lado, las grandes plantaciones y empresas agrícolas frecuentemente sobre explotan los recursos y aplican tecnologías con impacto ambiental negativo.

Como una paradoja, también se presenta el hecho que la subregión es reconocida por su amplia biodiversidad; sin embargo, su localización geográfica la expone a los embates de la misma naturaleza (huracanes, sequías, erupciones volcánicas).

A pesar de los avances de distinto orden que se observa en este campo y de la conciencia creciente, tanto en gobiernos, empresarios y sociedad en general, persisten factores que amenazan la biodiversidad y el ambiente; para empezar, la pobreza misma de amplios sectores de la población.

Las realidades descritas se tornan más oscuras si se considera que los últimos años se han caracterizado por la pérdida de dinamismo de las economías del área. De acuerdo con datos de la CEPAL,⁶⁵ en el 2001 el nivel de actividad económica descendió de manera generalizada en la subregión, situándose en el 1,6%, inferior al 3% del año anterior. Como consecuencia, el producto por habitante se contrajo a 0,9%. Este comportamiento afectó negativamente al mercado de trabajo, provocando que, en promedio, la tasa de desempleo abierto se elevara del 7% al 8%. Por otro lado, conjuntamente con la reducción de las exportaciones de bienes y servicios y el deterioro de los términos de intercambio, que ocasionó la disminución del ingreso real, se contrajeron los ingresos de capital.

Las tendencias negativas fueron atenuadas en cierta medida por el sostenido aumento de las transferencias corrientes, sobre todo en forma de remesas familiares que financiaron más de la mitad del déficit del balance comercial y de renta de factores de la balanza de pagos.

En pocas palabras, la declinación del PIB y del PIB per cápita, considerando las tasas de crecimiento de la población, se traduce en un decrecimiento real por tercer año consecutivo, el deterioro progresivo de la balanza de pagos (creció casi mil quinientos millones de dólares entre 1999 y el 2001) y, tal vez el indicador más preocupante por su incidencia en la creación de

capacidades productivas, la declinación por tercer año de la tasa de formación de capital fijo.

4.2 PERSPECTIVAS DE LA AOD

La situación descrita en el apartado precedente parece evidenciar que para superar sus rezagos y desafíos, los países centroamericanos, en términos generales, seguirán requiriendo el concurso de la cooperación internacional; aún Costa Rica, si bien muestra indicadores muy por encima de sus vecinos del área y nula dependencia de recursos externos oficiales, difícilmente puede evadir el impacto de las dificultades que esos países atraviesan o puedan atravesar. En parte, estas realidades justifican la necesidad de tratar la AOD desde una óptica regional.⁶⁶

Explorando las perspectivas mediante un ejercicio formalizado, Luis René Cáceres⁶⁷ ha documentado una estimación de la demanda de recursos externos en América Latina, para el período 2002-2011, incluyendo también, claro está, a los países centroamericanos.

En efecto, después de una revisión de la literatura sobre la ayuda externa, Cáceres presenta un modelo cuyos supuestos claves descansan en el comportamiento de las exportaciones e importaciones. El principal hallazgo (en 4 de los 6 escenarios proyectados) es que el monto promedio de los fondos demandados para la región en su conjunto sería superior al valor promedio de los años 90 (US\$ 39 mil millones) y a partir del 2007 sobrepasaría el valor pico de esa década.

Asimismo, comprueba que los resultados son sumamente sensibles al crecimiento de las exportaciones e importaciones. Es decir, que el balance comercial constituye un factor determinante de la demanda de recursos externos, particularmente la evolución de las exportaciones, más importante que el alivio de la deuda. Aunque en este ejercicio no se desagrega el área centroamericana, parece evidente que, en su medida, este hallazgo es aplicable a la subregión.

Teniendo como telón de fondo lo expuesto y sin generar perjuicio alguno por no considerar las particularidades de cada país, reseñadas en apartados anteriores, las perspectivas de la AOD hacia Centro-

65 CEPAL, *Istmo Centroamericano: Evolución económica durante 2001*. (México: julio del 2002).

66 Cabe mencionar que la óptica regional de ninguna manera supone suprimir o ignorar las particularidades de cada país; al contrario, esa visión debe partir precisamente del reconocimiento de esas particularidades.

67 Luis René Cáceres, *Estimación de Demanda de Recursos Externos para Latinoamérica y el Caribe para el período 2002-2011*. (Tegucigalpa: BCIE, 2002).

américa se encuentran enlazadas al menos a los siguientes procesos y factores:

- Las tendencias mundiales de la cooperación.
- Las oportunidades específicas para Centroamérica que se ofrece en el presente, incluyendo las políticas de los principales donantes.
- Los principales obstáculos que enfrenta la AOD en Centroamérica.

4.2.1 Las perspectivas mundiales: Potencial aumento de los fondos

Si bien hasta el año 2001 se prolonga el declive de las corrientes internacionales de la cooperación oficial, tal como se detalla en el apartado 1, a partir de la Cumbre de Monterrey ha sido hecho público un conjunto de declaraciones de los principales donantes, con el denominador común de anunciar aumentos importantes de sus presupuestos de ayuda. El Banco Mundial resume estos anuncios de compromisos de la manera siguiente:⁶⁸

- Estados Unidos se comprometió a un aumento de la AOD de US\$ 1.700 millones en el 2004, US\$ 3.300 millones en el 2005 y US\$ 5.000 millones en el 2006 y años posteriores, lo que representa un aumento del 50% en comparación con los niveles actuales. Estos recursos se enmarcan en la denominada Cuenta del Milenio.
- Los países de la Unión Europea se comprometieron a incrementar la AOD del nivel actual del 0,33% del PNB a un promedio del 0,39%. Ello podría equivaler a un aumento anual de US\$ 7.000 millones para el año 2006. Los países de la UE, cuya asistencia se encuentra por debajo del nivel actual, procurarán alcanzar por lo menos el 0,33% para el 2006.

Varios países (Bélgica, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia) reafirmaron su decisión de alcanzar o superar la meta del 0,7% del PNB. Otros han fijado objetivos intermedios superiores al nivel de referencia de la UE. El Reino Unido, por su parte, ha anunciado un incremento de alrededor de US\$ 2.200 millones en el presupuesto anual de AOD para 2005, elevando del 0,32% al 0,4% del porcentaje con respecto al PNB. Francia se ha comprometido a incrementar su AOD en un 50% hasta alcanzar el 0,5% del PIB en los próximos cinco años.

- Canadá ha consignado un monto adicional de US\$ 500 millones para implementar los objetivos del Plan de Acción para África del G-8, basado en la Nueva Asociación para el Desarrollo de África, y se ha comprometido a incrementar su presupuesto de asistencia en un 8% anual, con lo que el nivel actual se duplicaría al final del presente decenio. El Presidente del G-8 anunció que, en total, la mitad o más de los compromisos de asistencia para el desarrollo anunciados en Monterrey podrían canalizarse a los países africanos que se gobiernen en forma justa, inviertan en beneficio de sus pueblos y promuevan la libertad económica.
- Noruega anunció el inicio de un Plan de Acción para Combatir la Pobreza, y se comprometió a aumentar la AOD de su nivel actual del 0,92 del PIB al 1% del PIB en el 2005.
- El gobierno suizo anunció que se propone aumentar la AOD del 0,34% del PNB registrado en el 2000 al 0,4% en el 2010.
- En lo que respecta a la ayuda multilateral, los donantes de la AIF (Agencia Internacional de Fomento) llegaron a un acuerdo histórico con motivo de la decimotercera reposición de los recursos. En virtud de dicha reposición, en los próximos tres años se pondrán a disposición de los países más pobres del mundo aproximadamente US\$ 23.000 millones, lo que representa un incremento del 18% en comparación con la duodécima reposición.

La AIF aumentará la concesionalidad global de su financiamiento. Se prevé que las donaciones representarán alrededor del 18% al 21% de los recursos. También se enfocará en la mejora de la calidad de la asistencia mediante la atención de cuatro objetivos claves: a) focalizar la asistencia en los países, programas y proyectos en los que pueda tener un mayor impacto; b) trabajar conjuntamente dentro de marcos impulsados por los propios países; c) proporcionar un financiamiento más integral y previsible, incluso para los costos recurrentes; d) aumentar la eficacia, en función del costo, de la asistencia. Para ello será necesaria una colaboración mucho más estrecha entre todos los donantes.

Como puede constatare, la mayor parte de los anuncios provienen de importantes donantes de los países centroamericanos. Ello abre una ventana de oportunidad en cuanto al aumento de los flujos. En este mismo sentido también es pertinente subrayar que, por tratarse de anuncios muy recientes, las definiciones y estrategias específicas están en proceso de elaboración por parte de los donantes. En otras palabras, el momento actual es propicio para desarrollar una actitud proactiva de cara a esas definiciones.

68 Comité para el Desarrollo (FMI-Banco Mundial), *Informe de Situación sobre la Implementación del Consenso de Monterrey* (Washington: DC2002-0021/Rev1, 2002).

Por otra parte, es de suponer que esas estrategias se orienten en función de las metas establecidas en los Objetivos del Milenio, es decir, principalmente al alivio de la pobreza. Este es un aspecto a tener muy presente.

4.2.2 Oportunidades específicas para Centroamérica

En el contexto descrito puede identificarse al menos cuatro iniciativas con potencialidad para constituirse en instrumentos reales que conviertan efectivamente la AOD en un eficaz instrumento de desarrollo para los países centroamericanos. Estas iniciativas son:

- Las negociaciones comerciales con Estados Unidos. Aun cuando estas negociaciones están limitadas a la suscripción de un tratado de libre comercio, dada la marcada asimetría entre las dos partes, sería consistente con los intereses de la subregión promover la vinculación de las negociaciones comerciales –plausiblemente en un cauce paralelo-, con negociaciones destinadas a asegurar el acceso en términos especiales a los beneficios de la Cuenta Reto del Milenio. Estados Unidos ya ha dejado de lado el tema de los subsidios. ¿Por qué no plantear flujos compensatorios?

En este orden, cabe recordar algunos de los parámetros de esa iniciativa estadounidense, según lo presenta la AID:⁶⁹

Los fondos de la Cuenta del Reto del Milenio serán distribuidos a los países en vías de desarrollo que demuestren un firme compromiso en relación con:

- Buen ejercicio de gobierno: extirpar la corrupción, respetar los derechos humanos y adherirse al mandato de la ley, son condiciones esenciales para el éxito del desarrollo.
- Salud y educación de su pueblo: la inversión en la educación, la atención de la salud y la vacunación permite contar con ciudadanos saludables y educados, que se convierten en agentes del desarrollo.
- Políticas económicas que fomentan la empresa y el espíritu empresarial: mercados más abiertos, políticas presupuestarias sostenibles y un firme apoyo a la empresa individual desatan el sentido empresarial y la creatividad en favor del crecimiento duradero y la prosperidad.

- El Plan Puebla Panamá (PPP). A pesar de su carácter más bien exógeno, y de las críticas sobre las intenciones de fondo y el excesivo énfasis en infraestructuras, el hecho es que se trata de una realidad que no puede soslayarse y que, si Centroamérica llegara a concertar una estrategia, podría convertirse en un agente activo que incida con eficacia en la dirección y ejecución del Plan.

El auspicio del BID, la cobertura que representa la participación de distintas organizaciones centroamericanas y el aditivo de presentarse internacionalmente como iniciativa del Gobierno de México le otorgan posibilidades de viabilidad al menos en algunos temas.

El PPP se plantea como objetivo: “Potenciar la riqueza humana y ecológica de la región mesoamericana, dentro de un marco de desarrollo sustentable que respete la diversidad cultural y étnica. Por ello se plantea una estrategia integral para la región que ampara un conjunto de iniciativas y proyectos mesoamericanos”.

Precisamente, con esta denominación de iniciativas mesoamericanas, el PPP contempla las siguientes áreas: interconexión energética (SIE-PAC), integración vial (RICAM), telecomunicaciones, facilitación del intercambio comercial y aumento de la competitividad, desarrollo humano, desarrollo sostenible, prevención y mitigación de desastres naturales, turismo, e información, consulta y participación.

Aun cuando se mantiene el tono de las críticas sobre los verdaderos alcances del PPP y que en la práctica los avances visibles se producen en las áreas relacionadas con infraestructura, mientras las actividades en temas como el desarrollo humano más bien parecen tener una presencia nominal, puede percibirse que gradualmente la iniciativa va ganando legitimidad; de ahí la oportunidad que representa.

- Un acuerdo de asociación con la Unión Europea. A pesar que en la Cumbre de Madrid se incorporó una mención a este tema, es casi seguro que no se trata de una oportunidad inmediata. No obstante, la existencia de una ya dilatada relación de diálogo y cooperación con Europa obliga a enfocarse en esta posibilidad, diseñando un plan de acción específico y trabajando inteligentemente para lograr su materialización.
- La unión aduanera centroamericana. Probablemente ésta sea la oportunidad clave para la subregión, no sólo por los efectos que tendría a nivel intrarregional, sino por las dinámicas conexas que generaría y las posibilidades que abriría frente al exterior. En realidad podría constituirse en la baza, en el sentido dulce de la palabra, toda vez que una

69 Sitio internet de la representación de AID en Nicaragua.

Centroamérica integrada ofrece ventajas objetivas en materia comercial para los principales donantes. Con todo, es menester preservar un enfoque realista porque el entusiasmo inicial ha impedido hasta ahora percatarse de la magnitud de los obstáculos de orden financiero, social, político, técnico e institucional que, sin duda, pronto emergerán. Empero, por constituir tal vez la llave maestra hacia el futuro, merece depositar confianza en su viabilidad.

4.3 LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS QUE ENFRENTA LA AOD EN CENTROAMÉRICA

Existen obstáculos compartidos y otros que son particulares para cada país. Asimismo, se puede identificar obstáculos de carácter coyuntural y otros de orden estructural. A continuación se reseña los más relevantes:

- Las políticas comerciales de los principales donantes. El primer obstáculo para mejorar la eficacia de la ayuda es la falta de consistencia; esto es, la falta de convergencia entre la política de cooperación de los donantes y las otras políticas. Tal vez el caso más relevante es el de las políticas comerciales. Así, las políticas de subsidios al sector agrícola por parte de los principales donantes, por ejemplo, muchas veces generan perjuicios de mayor magnitud que los beneficios que acarrea la AOD, y acaban con años de esfuerzo e inversión.
- Valoración de la AOD como instrumento de desarrollo. Distintos indicios conducen a pensar que la asistencia externa no es apropiadamente concebida por importantes segmentos sociales y políticos como un instrumento de desarrollo (el modesto status y los déficits técnicos de las entidades a cargo de la ayuda, así como la ausencia en los informes económicos oficiales de datos o análisis sobre la magnitud e impacto de esta variable son ejemplos de tales indicios). Es probable que la dilatada trayectoria de uso de la ayuda como instrumento de política exterior de los principales donantes, o el hecho de haber respondido a eventos particulares, ha fijado la imagen de que constituye un favor, una circunstancia o un regalo. Lo anterior se suma al espíritu del Consenso de Washington que todavía prevalece en elites influyentes y cuya característica más conspicua es la subordinación de todo a las mágicas leyes del mercado.
- Déficit institucionales. Es reconocido que, especialmente en Honduras, Guatemala y Nicaragua, existen déficits institucionales que impiden una interlocución eficaz con los donantes. Inclusive

conviene interrogarse si la ubicación institucional de las entidades a cargo de la cooperación externa es la más apropiada. En Nicaragua, El Salvador y Honduras, las entidades encargadas se encuentran adscritas a los Ministerios de Relaciones Exteriores, acentuando el lado diplomático, y soslayando el hecho de que por su magnitud, sobre todo en los casos de Honduras y Nicaragua, el recurso externo es una variable económica clave.

En realidad la gestión de la cooperación externa no es un asunto que pueda confiarse a las leyes del mercado. Se requiere capacidad para definir prioridades, destrezas en materia de negociación, jerarquía para la coordinación interinstitucional, competencia técnica para la gestión, contratación, aplicación y seguimiento de los programas.

- Capacidad de absorción. Distintos reportes del Banco Mundial hacen referencia a las dificultades generadas como resultado de las debilidades técnicas de los recursos humanos locales, que se traducen en insuficiencias en materia de formulación, ejecución y seguimiento de proyectos; a ello se agrega los inconvenientes generados por la frecuente rotación del personal. El atraso de las situaciones de base es también un factor que limita las capacidades de absorción.
- Restricciones presupuestarias. Es común que los programas de cooperación requieran fondos de contrapartida local. Es una paradoja que la asistencia destinada a complementar los fondos nacionales no fluya precisamente por las restricciones nacionales sobre ellos. Pero no es una ficción. Si se considera que los programas acordados con el FMI suponen recortes de gastos y que las economías de la subregión atraviesan por una difícil situación económica, es previsible que las restricciones financieras obstaculicen los desembolsos de fondos externos. Este tema ha sido señalado por el Banco Mundial y otros donantes como uno de los riesgos en la implementación de las estrategias de lucha contra la pobreza en Honduras, Nicaragua y Guatemala.
- La politización interna de la ayuda. En algunos países centroamericanos los convenios y contratos de cooperación internacional deben ser aprobados por los órganos legislativos. Puede citarse casos en que han sido paralizadas iniciativas no por la falta de méritos de las mismas sino por factores asociados a las dinámicas políticas internas. También acontece que las urgencias de la agenda política retrasan excesivamente los trámites de aprobación legislativa.
- Corrupción y polarización. Una de las evoluciones recientes de la AOD es la alta sensibilidad frente a la corrupción o a la inestabilidad política. Algunos

países centroamericanos aparecen colocados en los primeros lugares en los listados internacionales relacionados con la corrupción. La corrupción real impide que los fondos se apliquen en beneficio de sus destinatarios, mientras que las percepciones de corrupción alienan la voluntad de los donantes.

- Ausencia de perspectivas de largo plazo. Es cierto que las estrategias de reducción de la pobreza recientemente adoptadas constituyen un avance, toda vez que fijan un horizonte. El desafío ahora es evitar que su instrumentación se limite al cumplimiento de un expediente formal destinado a satisfacer requisitos y lograr, más bien, que se constituya en un instrumento efectivo de coordinación y programación a largo plazo.
- Debilidad de la institucionalidad regional. Dado que también existe cooperación destinada a las instituciones de la integración regional, es preciso anotar como un obstáculo la débil coordinación interinstitucional existente, al igual que los déficits técnicos, organizativos y presupuestarios.
- El creciente rol que han asumido las instituciones financieras internacionales en cuanto a la definición de las políticas macroeconómicas de los mayores receptores de cooperación del área, junto al estrechamiento de sus vínculos con los donantes bilaterales, ha conducido a una nueva especie de condicionalidad cruzada que subordina los flujos de cooperación a los compromisos adoptados con el FMI y con el Banco Mundial. Esta evolución ha estrechado los márgenes de maniobra, por un lado, y ensanchado los riesgos, por el otro, ya que en gran medida el impacto de la cooperación resulta condicionado por la suerte que tenga la aplicación del programa económico. En este sentido, una nueva tendencia empieza a perfilarse entre los donantes: la adopción de los denominados programas de apoyo sectorial o de apoyo presupuestario.

5.

**PROPUESTA DE BASES
PARA UNA ESTRATEGIA**

Teniendo en cuenta las tendencias antes descritas, la magnitud de los desafíos, las oportunidades existentes y la naturaleza de los obstáculos a superar, seguidamente se presentan las bases de una estrategia desagregada en dos niveles: nacional y regional.

**5.1 PROPUESTA DE
LINEAMIENTOS A NIVEL NACIONAL**

El desafío clave es cómo mejorar la eficacia e impacto de la ayuda. Para lograrlo es menester no sólo mejorar los aspectos operacionales. También se precisa de nuevas concepciones. En este sentido, a continuación se enuncia un conjunto de lineamientos que, por supuesto, no agotan el espectro de posibles cursos de acción.

- Concepción de la AOD como instrumento de desarrollo. Es importante tener claro que la AOD encierra dos dimensiones. Para los donantes bilaterales es, por supuesto, primordialmente un instrumento de política exterior. Pero para los receptores no puede ser ésta la dimensión más importante. En especial para aquellos países centroamericanos donde la intensidad y significación es mayor, la AOD debe ser concebida como un instrumento que contribuye, como su designación lo indica, a promover el desarrollo económico y social. Esta es una noción conceptual, pero constituye el punto de arranque para la adopción de nuevos cursos de acción destinados a mejorar la eficacia e impacto de la asistencia externa. Una ampliación de esta noción es el reconocimiento de su carácter complementario, y no sustitutivo, de los esfuerzos nacionales.
- Apropiación. Una consecuencia directa de la adopción de la noción anterior es el reconocimiento de la necesidad de nacionalizar la ayuda, esto es, lo que en la jerga en boga se conoce como apropiación (*ownership*). Se trata de reconocer

que la AOD es un recurso escaso y, si bien aparentemente no tiene costos inmediatos u onerosos, los costos de oportunidad pueden ser considerables. No puede olvidarse que una parte de la ayuda consiste en créditos que, aun cuando sean concesionales, en algún momento deberá empezarse a pagar. En consecuencia hay una responsabilidad en el uso eficiente y eficaz de estos recursos. Cabe mencionar que la apropiación es una noción que recién han asumido también los principales donantes como parte de los nuevos enfoques sobre la ayuda.

La primera consecuencia de esta apropiación es de naturaleza política: fortalecer las capacidades de interlocución y negociación. En no pocos casos las propuestas y los proyectos de cooperación obedecen a circunstancias aleatorias, a intereses particulares o a visiones propias de los donantes, y no encuentran contrapartidas locales apropiadas. De esta manera se aprueban y ejecutan proyectos escasamente relacionados con las realidades de los países o estructurados de tal manera que su impacto o su sostenibilidad están erosionados desde su mismo punto de partida. Son proverbiales en este sentido los altísimos costos de las asistencias técnicas externas, muchas veces a cargo de consultores internacionales cuya aportación o competencias efectivas resultan cuestionables.

Una derivación operacional del mismo enunciado es la necesidad de definir políticas nacionales en materia de cooperación externa. Ningún país centroamericano la tiene. Al menos como un documento público específico. Es claro que esto es más rotundo para los casos de Honduras y Nicaragua. Un componente que representa el 10% o más del PIB, y que incide transversalmente en la estructura socioeconómica, ameritaría al menos una política definida, si no es que una política de Estado que, en atención a su sensibilidad, la separe de los avatares políticos internos.

Una segunda derivación operacional es la necesidad de apropiarse efectivamente de la coordinación del proceso. En tal sentido conviene tener en cuenta que los Grupos Consultivos, en tanto que instancias de coordinación, constituyen una etapa, y que la coordinación es un proceso cotidiano que debe estar a cargo de las instancias nacionales competentes.

La tercera derivación operacional es en relación a la importancia de la planificación. Reconociendo que ésta es una palabra ingrata para algunos oídos, es pertinente repetir que la administración de la cooperación externa no es un asunto que opera en el contexto de las leyes del mercado. Un requisito esencial para la eficacia y la eficiencia es la asignación de los fondos y para ello resulta clave la acción de un ente con la competencia técnica y el perfil institucional adecuados.

- Reforzamiento de la institucionalidad. Por la propia naturaleza de la AOD, el Estado se encuentra obligado a desempeñar un papel clave. Al tratarse de relaciones oficiales, el gobierno define las prioridades y asume los compromisos. De ahí la importancia de disponer de una entidad especializada, a cargo de la cooperación externa, con el nivel institucional apropiado, la normativa legal y las capacidades técnicas necesarias. En este sentido, no son los ministerios de relaciones exteriores los espacios institucionales más adecuados. La administración de la cooperación implica funciones que divergen o exceden, con mucho, las competencias de las cancillerías. Por supuesto, esto no supone descuidar el aspecto político-diplomático, pero eso se logra con mecanismos eficientes de coordinación interinstitucional.

Las instituciones a cargo de la cooperación externa deberían tener al menos las siguientes competencias básicas: definir e instrumentar una estrategia de cooperación; interlocución con los donantes, incluyendo la coordinación y negociación; coordinación interinstitucional; acompañamiento de las entidades sectoriales a lo largo del “ciclo de proyecto”, incluyendo el seguimiento y la capitalización de experiencias.

- Sistemas de información y evaluación de la AOD. Como se indicó en otro apartado, la casi totalidad de los informes económicos anuales de los países centroamericanos no incluyen la variable AOD. Tampoco las entidades nacionales a cargo de la gestión de la cooperación externa poseen adecuados sistemas de información (tal vez con la excepción de Nicaragua). Con la ausencia de datos resulta muy difícil programar, evaluar y adoptar medidas correctivas. Por ello la conveniencia de implantar sistemas de información concentrados en las

corrientes de AOD. Otro efecto de la ausencia de sistemas de información adecuados es que no se produce la capitalización de experiencias.

Lo mismo puede decirse sobre mecanismos o prácticas de evaluación. Tal vez existan, pero durante esta investigación no fue posible identificar una sola evaluación oficial sobre el impacto de la cooperación global o sectorial; sólo documentos descriptivos de proyectos o evaluaciones específicas de los mismos llevadas a cabo por los propios donantes.

- Sintonía con los objetivos globales. Se afirmó antes que existe un consenso básico entre los donantes sobre los objetivos globales de la AOD. Ese consenso gira alrededor de los Objetivos del Milenio. Se requiere entonces de un esfuerzo de adecuación de esos objetivos a las realidades nacionales. Esto supone definir estrategias que conjuguen el acento en el alivio a la pobreza (el acento propio de los Objetivos del Milenio), pero que consideren además que si bien el crecimiento económico no es suficiente, sí es condición necesaria para reducir la pobreza. En otras palabras, es indispensable que la ayuda se oriente también a mover las palancas que impulsan el crecimiento y la competitividad económica.
- Transparencia. El funcionamiento de mecanismos de control sobre el uso adecuado de los recursos de cooperación representa un importante medio, no sólo para la eficacia y eficiencia, sino también como movilizador de voluntades. Es, además, un efectivo argumento. Pero la transparencia no se asocia solamente a la corrupción. También supone colocar el tema en la agenda pública en aquellos casos en que la AOD desempeña roles significativos.
- Participación ciudadana. En algunos casos se ha banalizado este concepto al reducirlo al cumplimiento de un requisito administrativo (una convocatoria, una reunión y un acta). En el caso de la AOD, la participación debería concretarse no solamente a nivel de las definiciones de política sino también a nivel micro, en el diseño, ejecución y auditoría de los proyectos. En el campo de la participación también se incluye la consolidación de espacios para la participación de las ONGs como gestoras y ejecutoras de proyectos financiados con recursos externos.
- Presencia internacional. Buena parte de la transición que atraviesa la AOD se ha generado a nivel internacional. De ahí la importancia de participar activamente en los foros y debates globales. Naturalmente, los compromisos contraídos internacionalmente deberían ser argumentos sistemáticamente utilizados en las negociaciones bilaterales. Además, es importante situar la cooperación

en el contexto del conjunto de las relaciones económicas con los países donantes a fin de propiciar la consistencia; esto es, evitar, en la medida en que ello sea posible, que las políticas de cooperación vayan por un lado, la deuda por el otro y las relaciones comerciales por el otro.

- Las cinco C de la cooperación externa. Si el objetivo es convertir la AOD en un complemento eficaz de los esfuerzos nacionales, resulta imprescindible lograr que los flujos posean las siguientes características:

Cantidad, esto es, que se provean en las magnitudes suficientes para generar impactos, con estabilidad y predictibilidad.

Calidad, esto es, que los objetivos, contenidos y modalidades se ajusten a las prioridades y a las realidades nacionales, guardando también su asignación oportuna.

Condicionalidad, esto es, que los requisitos y condiciones sean asimilables por las realidades de los países.

Consistencia, esto es, que se armonice con el conjunto de relaciones económicas con los donantes (finanzas, comercio).

Coherencia, esto es, que mediante los apropiados mecanismos de coordinación, se asegure la debida articulación en las acciones de los donantes.

Para finalizar este apartado corresponde puntualizar que los anteriores lineamientos deben ser leídos a la luz y con la modulación derivada de las particularidades de cada país. De hecho, en el plano de las realidades nacionales se presenta un conjunto de cursos de acción específicos que exceden los alcances de esta presentación: diseño y aplicación de las estrategias de reducción de la pobreza, cumplimiento de las condiciones para acceder a los beneficios de la iniciativa HIPC, lucha contra la corrupción, creación de consensos nacionales para favorecer la negociación con la comunidad donante (en especial con las IFIS), gobernabilidad democrática, por ejemplo.

5.2 PERFIL DE UNA ESTRATEGIA A NIVEL REGIONAL

5.2.1 Referencias de base

La premisa fundamental de la propuesta es la convicción de que la integración centroamericana es el mejor instrumento a mano para afrontar los desafíos de la globalización. En palabras de Bulmer Thomas, la integración constituye: “la respuesta más idónea ante la globalización (el desafío externo) y las

limitaciones de las estrategias nacionales de desarrollo”. El mismo autor argumenta “...profundizar la integración es un aspecto indispensable del desarrollo a nivel regional. Entre las ventajas que una región ofrece a sus partes integrantes se destacan una mayor competitividad, una mayor capacidad de negociación, mejor acceso a los mercados mundiales de capital, y un eficaz aporte al proceso de consolidación democrática a nivel nacional”.⁷⁰

Pero junto a la pertinencia que en sí misma tiene, la integración, además de ser un producto de consumo interno, posee la virtud de ser un producto de consumo externo. Es decir, puede transformarse en un motivo para movilizar recursos por parte de la cooperación internacional.

A este respecto, se puede constatar que se está produciendo un renacimiento de la visión regional entre los socios tradicionales de Centroamérica. El Plan Puebla Panamá, la propuesta para negociaciones comerciales conjuntas con Estados Unidos, la posibilidad de un acuerdo de asociación con la Unión Europea, la reanudación de la cooperación comunitaria al proceso de integración, son algunas evidencias. Ello plantea la oportunidad de articular el esfuerzo en el plano regional como un complemento y un refuerzo de los cursos de acción nacionales en materia de AOD.

En correspondencia con ese renacimiento de la visión regional, conviene a los centroamericanos presentar una estrategia definida que favorezca la convergencia de las distintas iniciativas, genere sinergias y potencie sus impactos. Se ha planteado sólidas propuestas en este orden pero hasta ahora se han limitado a eso, a buenas propuestas; o, en el mejor de los casos, a propuestas que se asumen formalmente pero que después nadie aplica.

Por consiguiente, el primer vacío a cubrir probablemente sea el de instancias regionales con la suficiente capacidad de convocatoria, representación (no las representaciones formales que cada grupo esgrime por su lado) y credibilidad para promover y concretar compromisos entre actores sociales relevantes. Es una asignatura pendiente construir el consenso necesario para redondear una visión compartida, consistente y viable.

Hasta ahora, la ausencia de esa estrategia compartida y la carencia de instrumentos de planificación estratégica de alcance regional ha favorecido que las relaciones atinentes a la AOD se desarrollen de manera aislada de otros procesos y que prevalezcan enfoques sectoriales o individuales. Es preciso entonces

70 Víctor Bulmer-Thomas y Douglas Kincaid, *Centroamérica 2020: Hacia un nuevo modelo de desarrollo regional*. (Hamburgo: Hamburgo institut für Iberoamerika-Kunde, 2000).

fortalecer la capacidad analítica y propositiva, a nivel regional, para visualizar el conjunto y planificar con sentido estratégico los cursos de acción posibles ante las complejas iniciativas a las que se enfrenta la región, como las anteriormente citadas. Reforzar estas capacidades en la Secretaría General del SICA a estas alturas resulta impostergable.

A la par de esas iniciativas, también se desprenden necesidades objetivas derivadas de la dinámica regional. El caso más inmediato y trascendente es la meta de establecer una unión aduanera centroamericana. Está claro que la cooperación externa será bienvenida, por ejemplo, para compensar las pérdidas de ingresos fiscales resultado de la desgravación arancelaria, mitigar el impacto socioeconómico en las poblaciones y economías fronterizas como resultado de la eliminación de las aduanas, y para equilibrar las tendencias naturales a que se produzcan beneficios desiguales entre los socios.

5.2.2 Perfil de la propuesta

Objetivos

- Aprovechar las oportunidades que ofrece el escenario actual en materia de AOD para potenciar su impacto como instrumento coadyuvante al desarrollo económico y social de los países del área.
- Lograr un apoyo efectivo por parte de la comunidad donante a los esfuerzos de integración centroamericana.
- Mejorar las capacidades de negociación de Centroamérica en sus relaciones con socios económicos externos.

Pilares de la estrategia

La estrategia que se propone estaría afianzada en los siguientes fundamentos:

- Una nueva asociación. Como concepto, como contenido y como proyección de imagen. Supone el diseño y lanzamiento de una iniciativa dirigida a imprimir una nueva dinámica a las relaciones económicas internacionales de la subregión, proyectándola como zona de oportunidades, incluyendo la inversión y la AOD. El caso reciente concretado en el sector turismo es un ejemplo a considerar.
- Un enfoque integrado. La nueva asociación debe afianzarse, en términos reales, en una plataforma de acción y una estrategia negociadora frente a los socios externos, que presente de manera articulada las distintas esferas de intereses, primordialmente los de comercio, inversión y AOD. Las negociaciones comerciales con Estados Unidos representan

una oportunidad inmediata para impulsar este enfoque.

- Un plan de acción compartido. El apoyo al proceso de integración, en general, y a la viabilización de la unión aduanera, en particular, podrían constituirse en la columna vertebral que otorgue lógica y sentido al plan de acción. Este plan de acción debería partir de ejes sectoriales capaces de convocar y movilizar alrededor de ellos los intereses de actores nacionales y regionales representativos.
 - Refuerzo de la institucionalidad regional y nacional. Como instrumentos para llevar a cabo la estrategia. Ello supone elevar el status institucional de la gestión de los recursos externos, mejorar las capacidades técnicas y los mecanismos de coordinación.
- La Secretaría General del SICA, con el apoyo del Consejo Económico y Social, la SIECA y el Consejo Consultivo, sería la entidad competente para desarrollar la propuesta.
- Habilitación de los actores nacionales y regionales representativos y con potencialidad para apropiarse y constituirse en soporte de la nueva visión y estrategia regional.

Propuesta de lineamientos para la acción

A nivel internacional

- Contribuir a mejorar el poder negociador de los países en desarrollo mediante una presencia activa, incidente, sistemática y concertada en los foros internacionales a fin de mantener y dar contenido a las agendas, y promover el seguimiento y aplicación de los compromisos contraídos.
- Incorporar en las negociaciones regionales y nacionales la aplicación de los instrumentos concertados a nivel internacional (el Consenso de Monterrey, el Plan de Acción de Johannesburgo, la Agenda de Doha, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, son, entre otros, algunos de estos instrumentos).

A nivel institucional

- Mejorar las capacidades de planificación estratégica de la Secretaría General del SICA y dotarla de los recursos técnicos necesarios para ello. Incluye la capacidad analítica y propositiva.
- Constituir un grupo regional, en el marco de la Secretaría General del SICA, que contribuya a elaborar una propuesta regional en materia de planificación, gestión y coordinación de la cooperación externa.
- Concretar una coordinación efectiva entre las instituciones regionales de la integración en materia de gestión de recursos externos, para juntar

esfuerzos y evitar competencias estériles por la captación de recursos.

- Establecer un mecanismo para el intercambio de información y experiencias entre las instituciones nacionales competentes en materia de cooperación externa.

Frente a los socios externos

- Elaborar un plan de acción específico para promover un acuerdo de asociación con la Unión Europea.
- Incorporar en la estrategia de negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos, el acceso balanceado a los beneficios de la Cuenta del Milenio y diseñar propuestas y programas para ese propósito.
- Concertar en el ámbito regional iniciativas que contribuyan a apropiarse de la dirección efectiva de la ejecución del Plan Puebla Panamá.
- Preparar (o divulgar en el caso que ya exista) un análisis sobre las repercusiones que acarrearía el establecimiento de la unión aduanera.
- En combinación con lo anterior, elaborar un programa regional, desagregado en componentes específicos, destinado a mitigar el impacto socioeconómico derivado de la supresión de las aduanas fronterizas.

- Diseñar un fondo de apoyo a la integración que, a manera de los fondos de cohesión europeos, tendría por objetivo compensar los beneficios desiguales de la integración.
- Promover la conformación de un mercado regional de asistencia técnica e incluir dentro de los paquetes de cooperación condiciones que permitan la participación de asistencia técnica de origen centroamericano.

En el ámbito de la sociedad civil

- Ampliar los espacios de representación, propiciando y habilitando a los agentes económicos y sociales vinculados a los procesos reales (productores, empresarios, consumidores).
- Incorporar en las agendas regional y nacionales la participación en el diseño e implementación de las políticas en materia de AOD.
- Continuar la activa promoción de marcos que favorezcan la participación de las ONG's como gestoras y ejecutoras de proyectos de alcance regional financiados con recursos externos.
- Promover la participación de las universidades y del sector académico en el estudio, análisis, debate y propuestas en materia de integración y cooperación internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Agosin, Manuel R. y Roberto Machado (2002). "La Economía Mundial y los Países de la Región II". Panorama Económico Mundial y los Países de la Región II. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alesina, Alberto and Beatrice Weder. (May 1999). *Do Corrupt Governments receive less Foreign Aid?*. Nber Working Paper Series. National Bureau of Economic Research. Cambridge.
- Alonso, José Antonio (1999). *La Eficacia de la Ayuda: Nuevos Saberes y Viejas Manías*. Revista Instituciones y Desarrollo No.5, Diciembre de 1999 (Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona).
- Asamblea General de Naciones Unidas (2001). "Informe del Grupo de Alto Nivel para la Financiación al Desarrollo". Documento No. A/55/1000. New York.
- Asamblea General de Naciones Unidas (2000) "Declaración del Milenio" (Resolución No. 55/2). New York.
- Azam, Jean-Paul, Shantayan Devarajan and Stephen A. O'Connell. *Aid Dependence Reconsidered*.
- Banco Central de Nicaragua. *Informes Anuales de 1999, 2000, 2001*. Sitio Internet.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2001). *El Salvador. Documento de País. Versión Final*. Washington
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Situación Económica y Prospects. El Salvador*. Actualizado a Octubre 2002. Washington.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Economic Situation and Prospects. Guatemala*. Updated October 2002. Washington
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002). "Guatemala, Cooperación de la Comunidad Internacional". Washington, DC
- Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998/1999. Conocimiento al Servicio del Desarrollo*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid 1999.
- Banco Mundial. "World Development Indicators 2002". Sitio Internet.
- Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la Pobreza*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid 2001.
- Bulmer-Thomas, Víctor / A. Douglas Kincaid. *Centroamérica 2020: Hacia un nuevo Modelo de Desarrollo Regional*. Hamburg institut für Iberoamerika-Kunde 2000.
- Burnside, Craig and David Dollar. "Aid, Policies and Growth". Policy Research Working Paper No. 1777. Washington.
- Burnside, Craig and David Dollar (1997). *Aid Spurs Growth in a Sound Policy Environment*. Finance and Development.
- Cáceres, Luis René (Agosto 2002). "Estimación de Demanda de Recursos Externos para Latinoamérica y el Caribe para el período 2002-2011". BCIE, Cuaderno No. 32. Tegucigalpa.
- CEPAL (2001). "Crecer con Estabilidad. El financiamiento del Desarrollo en el nuevo contexto internacional". Santiago de Chile
- CEPAL (2002). "Panorama Social de América Latina 2001-2002". Santiago de Chile. Sitio Internet.
- CEPAL (2002). "Istmo Centroamericano: Evolución económica durante 2001". México, julio del 2002.

- Chauvet, Lisa and Guillaumont, Patrick. (2002). "Aid and Growth Revisited: Policy, Economic Economics, Vulnerability and Political Instability". Paper presented at the Annual Bank Conference on Development ABCDE-Europe, "Towards propoor policies", Oslo, June 24-26 2002.
- Comisión Europea (1998). *Documento de Estrategia Regional para América Central 1998 -2000*. Bruselas, 1998.
- Comité para el Desarrollo (septiembre 2002). "Informe de Situación sobre la Implementación del Consenso de Monterrey". Washington.
- Conway, Tim and Maxwell, Simon. (1999). "Country programme evaluation: a state of the art review". Documento presentado en el Taller de Evaluación DAC/OECD, Viena.
- Cuadra Elvira y otros (1998). *Orden Social y Gobernabilidad en Nicaragua 1990-1996*. CRIES. Managua.
- Cuenca, Breny. (1992). "El Poder Intangible. La AID y el estado salvadoreño en los ochenta. Ediciones CRIES.
- Cuesta, José (2002). "Crecimiento Exportador y la Distribución de Ingresos en Honduras". (Cuadernos de Desarrollo Sostenible. PNUD. Tegucigalpa.
- Chauvet, Lisa and Patrick Guillaumont (July 2002). *Aid and Growth Revisited: Policy, Economic vulnerability and Political Instability*. CERDI, CNRS, Université d'Auvergne.
- Devarajan, Shantayanan y otros. *Aid and Reform in Africa, Lessons from Ten Case Studies*. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. April 2001.
- Development Committee, FMI/BM. (2001). *Reducción de la Pobreza y Bienes Públicos Mundiales: Informe de Situación*. Washington.
- Development Committee, FMI/ BM (Agosto 2002). "Recent Trends in the transfer of resources to developing countries". Washington
- Fondo Monetario Internacional, FMI (2002). "Mejorar el acceso a los mercados: Mayor coherencia entre la ayuda y el comercio exterior".
- Fox, James W., (1999). *Real Progress: Fifty years of USAID in Costa Rica*. Center for Development Information and Evaluation U.S.Agency for International Development (USAID).
- Grupo Consultivo de Guatemala (2002). *Declaración de los Estados Unidos*. 11-12 de Febrero 2002.
- Guillaumont, Patrick and Lisa Chauvet. (June 1999). *Aid and Performance: A Reassessment*. CERDI, CNRS and University of Auvergne. Preliminary draft, June 1999.
- Hansen, Henrik and Tarp, Finn. (2000). "Aid Effectiveness Disputed".- Journal of International Development 12 . Año 2000
- International Monetary Fund (1998). "Hondura's Growth Performance During 1970-97". Washington.
- International Monetary Fund (November 1998). *Honduras: Selected Issues*. IMF Staff Country Report No.98/122
- International Monetary Fund (August 1998). *Guatemala: Recent Economic Developments*. IMF Staff Country Report No. 98/71
- International Monetary Fund (1999). *Initiative for Heavily Indebted Poor Countries-Preliminary Document. Honduras*. Staff of the International Monetary Fund and The International Development Association.
- Kaul, Inge y otros (2001). *Bienes Públicos Mundiales. La Cooperación Internacional en el Siglo XXI*. Oxford University. Ed. en español, México.
- McDonnell y Solignac (2002). "La opinión pública, una aliada en la ayuda para el desarrollo". En Revista "Capítulos No. 64. Los Nuevos Paradigmas de la Cooperación Internacional".
- Ministerio de Cooperación Externa (1996). *La Cooperación Externa 1990-1996*. Managua. Nicaragua.
- Montiel, Gina. *Situación Económica y Prospectos, Honduras*. Actualizado Octubre 2002. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Naciones Unidas (2002). "Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo". A/Conf.198-11. New York 2002.
- OECD - Development Assistance Committee - DAC Working party on Aid Evaluation. (2002). *Glosario de los Principales Términos sobre Evaluación y Gestión basada en Resultados*.
- DAC/OECD (1999). *Report from the Country Programme Evaluation Workshop*, Vienna, 11-12 March 1999.
- PNUD (1999). "Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible". Informe No. 1; San José.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2000). *El Desarrollo Humano en Nicaragua 2000*. Managua.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2000*. Mundi-Prensa Libros. Madrid 2000.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2002). *“Informe sobre el Desarrollo Humano 2002”*. Sitio Internet UNDP.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Honduras. (2001)
- “Cooperación Técnica y Financiera en Honduras. Informe 2001”*. Tegucigalpa
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Guatemala (2002) *Nota Estratégica del País. Guatemala*. PNUD Guatemala.
- Roland-Holst, David and Tarp, Finn. (2002). *“New Perspectives on Aid Effectiveness.”* - Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics, Oslo, Norway (ABCDE-Europe 2002).
- Rosenthal, Gert (1998). *“Los desafíos de la globalización para Centroamérica”*. En, Revista de la CEPAL, número extraordinario. Santiago de Chile, octubre de 1998.
- Secretaría de Cooperación Externa. *Informes Anuales de la 1997, 1998, 1999 y 2000*. Managua, Nicaragua.
- SICA/Reunión Grupo Consultivo Regional de Centroamérica (Enero 2001). *Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI - Una Propuesta Regional*.
- Tsikata, Tsidi. (1998). *“Aid Effectiveness: A Survey of the Recent Empirical Literature”*. IMF Paper on Policy Analysis and Assessment. Washington.
- USAID/NICARAGUA (1995). *“Estrategia de USAID/ NICARAGUA para el año 2000”*. Managua
- USAID/GUATEMALA (2001). *2001 Performance Analysis*
- USAID/HONDURAS. *Annual Report 2002. Honduras. March 2002*.
- USAID. *2002 Annual Report Data for Central America Program*. Annual Report Narrative.
- Vargas, Oscar René. *Once años después del ajuste. Resultados y perspectivas*. Managua, Marzo 2001.
- World Bank. (1998). *“Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why”*. Oxford University Press, New York.
- World Bank (2002). *The Role and Effectiveness of Development Assistance. Lessons from World Bank Experience*. A Research paper from the Development Economics Vice Presidency of the World Bank. Washington D. C.
- World Bank (2002). *El Salvador, Country Assistance Evaluation*. Report No. 23626. February 6, 2002.
- The World Bank (2002). *Monitoring & Evaluation: Some tools, Methods & Approaches*. World Bank Operations Evaluations Department. Washington, D.C.
- World Bank. (2002). *“Country Assistance Strategy Report for the Republic of Guatemala”*. Washington.

Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI.
Editado y compilado por Pablo Rodas Martini. Volumen
II. Se terminó de imprimir en noviembre de 2006. F&G
Editores, 31 avenida "C" 5-54 zona 7, Colonia Centroamérica,
01007. Guatemala, Guatemala, C. A. Telefax: (502) 2433
2361 Tel.: (502) 5406 0909 informacion@fygeditores.com
www.fygeditores.com