

CENTROAMÉRICA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL DEL SIGLO XXI

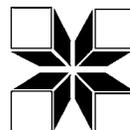
VOLUMEN III



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. III 424 págs. Obra completa: 4 vols.

ISBN: vol. III 99939-61-18-3

Obra completa 99939-61-14-0

1. Tratado de Libre Comercio (TLC).- 2. TLC.- 3. CAFTA.-
4. Integración regional.- 5. Desarrollo regional.-
6. Política comercial internacional.- 7. Desarrollo
rural.- 8. 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 *Pablo Rodas Martini* IX

IMPACTO DEL CAFTA SOBRE LAS VENTAJAS COMPARATIVAS DE CENTROAMÉRICA *Dr. Ricardo Monge-González* *Dr. Claudio González-Vega* *M.A. Francisco Monge-Ariño* 1

Introducción	3
1. Marco conceptual	5
2. Metodología	10
3. Posible impacto del CAFTA sobre las ventajas comparativas de Centroamérica	13
4. Políticas para mejorar la asignación de recursos en el contexto del CAFTA	41
5. Reformas a las políticas de inversión	46
6. Lecciones aprendidas de las experiencias de otros países en procesos de integración de bloques regionales	54
7. Consideraciones finales	57
Referencias Bibliográficas	58

EL IMPACTO DEL DR-CAFTA SOBRE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL *Amy Angel* *Noé Hernández* 61

I. Introducción	63
II. Evolución de la integración centroamericana	65
III. Experiencias de otros esquemas de integración en las negociaciones comerciales	69
IV. Coexistencia y consistencia de las disciplinas del DR-CAFTA y el MCCA	70
V. Principales impactos económicos e institucionales del DR-CAFTA en la integración centroamericana	78
VI. Lecciones del proceso de negociación del DR-CAFTA	91

VII. Capitalizando ganancias y minimizando pérdidas del DR-CAFTA en la integración económica centroamericana	95
Bibliografía	96

**IMPACTO POLÍTICO Y CULTURAL
DEL CAFTA EN LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS**

Marvin Barahona

Ludwing Duarte

Suyapa Castro

97

Presentación	99
Introducción	101
Capítulo I. El potencial impacto político del CAFTA en los países centroamericanos	103
Capítulo II. El potencial impacto cultural del CAFTA en los países centroamericanos	113
Capítulo III. Los efectos políticos y culturales propios del CAFTA y los de la globalización	128
Capítulo IV. Conclusiones	130
Capítulo V. Recomendaciones sobre autonomía política, cohesión social e identidad cultural en Centroamérica	135
Bibliografía	138

**IMPACTO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO
ENTRE EE.UU. Y CENTROAMÉRICA EN LOS
MOVIMIENTOS SOCIALES CENTROAMERICANOS**

Carolina Quinteros

María Eugenia Ochoa

Diego Salcedo (coordinador)

141

Introducción y marco conceptual	143
Capítulo I. El caso de Costa Rica	146
Capítulo II. El caso de El Salvador	150
Capítulo III. El caso de Guatemala	153
Capítulo IV. El caso de Honduras	156
Capítulo V. El caso de Nicaragua	159
Capítulo VI. Análisis del impacto social del capítulo laboral del CAFTA	162
Capítulo VII. El "cuarto adjunto" en la experiencia del CAFTA	164
Capítulo VIII. Impacto social de otros tratados comerciales	169
Capítulo IX. Conclusiones	172
Capítulo X. Recomendaciones	177
Bibliografía	179

**REFORMAS NECESARIAS PARA OPTIMIZAR
LOS BENEFICIOS Y REDUCIR LOS PERJUICIOS DEL CAFTA**

Jairo Acuña-Alfaro
Jorge Nowalski-Rowinski
Doris Osterlof-Obregón
181

1.	Introducción	183
2.	Antecedentes	185
3.	Impacto del CAFTA en las economías centroamericanas	193
4.	Reformas para aprovechar el CAFTA	200
5.	Conclusiones y recomendaciones	219
	Bibliografía	221

**LA NEGOCIACIÓN DEL CAFTA:
PRINCIPALES DIFICULTADES, PRINCIPALES RESULTADOS
Y LECCIONES PARA FUTURAS NEGOCIACIONES**

Enrique Lacs
223

	Introducción	225
	Antecedentes	226
	Capítulo I. La negociación	227
	Capítulo II. Principales dificultades de la negociación	231
	Capítulo III. Principales resultados de la negociación	234
	Capítulo IV. Lecciones para otras negociaciones	245
	Referencias	247

**LA NEGOCIACIÓN DEL CAFTA:
PRINCIPALES DIFICULTADES, PRINCIPALES RESULTADOS
Y LECCIONES PARA FUTURAS NEGOCIACIONES**

Laura Rodríguez Vargas
Adolfo Solano Murillo
249

	Introducción	251
	Capítulo I. El panorama regional y la política comercial de Estados Unidos en el contexto multilateral de comercio	253
	Capítulo II. Proceso de organización y consultas para enfrentar el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio	259
	Capítulo III. El proceso de negociación	265
	Capítulo IV. Principales resultados del proceso de negociación	271
	Conclusiones	291
	Bibliografía	293

**IMPACTO DEL CAFTA SOBRE EL MODELO
DE DESARROLLO EN CENTROAMÉRICA**

Miguel A. Gutiérrez E.

295

1.	Introducción	297
2.	Modelos de desarrollo en Centroamérica	299
3.	Situación actual del desarrollo en Centroamérica	306
4.	El CAFTA	313
5.	Incidencia del CAFTA sobre el modelo de desarrollo de la región	320
6.	Conclusiones: La agenda pendiente	325
	Bibliografía	328

**EL IMPACTO DEL CAFTA SOBRE
EL MODELO DE DESARROLLO EN CENTROAMÉRICA**

Alexander Segovia

331

	Introducción	333
1.	Hacia una caracterización del (nuevo) modelo de desarrollo en Centroamérica	335
2.	La incidencia del CAFTA en el nuevo modelo económico centroamericano	341
3.	El impacto del CAFTA en la definición y aplicación de políticas públicas en Centroamérica	346
4.	Propuestas de complementariedad para aumentar los beneficios y reducir los costos del CAFTA	349
5.	Conclusiones y recomendaciones	352
	Bibliografía	354

**EFFECTOS DEL CAFTA-RD
EN EL SECTOR RURAL DE HONDURAS**

Daniel Cruz

Efraín Díaz

357

	Introducción	359
1.	Análisis FODA del sector rural de Honduras	360
2.	Principales incidencias del CAFTA-RD sobre el desarrollo rural de Honduras	368
3.	Potenciales rubros dinámicos y rezagados frente al CAFTA-RD	385
4.	Conclusiones y recomendaciones	403
	Bibliografía	407

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 Agosín (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: “Impacto del CAFTA sobre las ventajas comparativas de la región”. Se pretendía que esta investigación diera respuesta a las siguientes interrogantes:

1. Revisar estudios empíricos que se hubieran hecho en la región acerca del impacto potencial del CAFTA sobre los diferentes sectores económicos.
2. Identificar por métodos cuantitativos y cualitativos a los principales sectores dinámicos y rezagados de la región en agricultura, industria y servicios. Dado que los sectores no necesariamente serán los mismos para cada país, será importante presentar resultados por país.
3. Proponer políticas públicas y privadas que faciliten la reasignación de recursos productivos desde los sectores rezagados hacia los sectores dinámicos. Si se juzga que ciertos sectores rezagados son de vital importancia para los países, sugerir políticas que permitan respaldarlos, sin incurrir en costos excesivos para el fisco o para los consumidores.
4. Proponer reformas en las políticas de inversión de manera que permitan la reasignación de recursos y el aumento de la inversión nacional y extranjera hacia sectores dinámicos de los cinco países regionales.

5. Presentar enseñanzas que se puedan extraer de otros países sobre políticas que han promovido para reentrenar personal y reasignar recursos productivos hacia sectores dinámicos a raíz de procesos de apertura comercial.

Para este tema se recibieron propuestas por parte de nueve instituciones. Se seleccionó la propuesta presentada por la Academia de Centroamérica de Costa Rica. Los investigadores fueron: Doctor en Economía Ricardo Monge González, y Doctor en Economía Claudio González Vega.

El jurado internacional estuvo integrado por: Manuel Agosín, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC, Victor Bulmer-Thomas, Royal Institute of International Affairs (RIIA), Londres, Luis René Cáceres, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC, y Marcelo Olarreaga, Banco Mundial, Washington DC.

Investigación # 2: “El impacto del CAFTA sobre la integración regional”. Se pretendía que esta investigación diera respuesta a las siguientes interrogantes:

1. Describir y analizar los efectos positivos y negativos que el CAFTA está ejerciendo o podría ejercer sobre la integración regional. Procurar, en la medida de lo posible, distinguir entre efectos de corto, mediano y largo plazo.
2. Analizar la estructura actual del comercio intrarregional y del comercio con EE.UU. para evaluar vinculaciones entre ambos y posibles impactos que un potencial aumento del segundo podría ejercer sobre el primero. Esto debe hacerse tanto para las exportaciones como para las importaciones.
3. Proponer medidas que permitan maximizar los efectos positivos y minimizar los efectos negativos del CAFTA sobre la integración. En la medida de lo posible, deberían sugerirse acciones a ser promovidas por los gobiernos, las instituciones de la integración, el sector empresarial y la sociedad civil, y cooperantes internacionales.
4. Sugerir lecciones que podrían extraerse de la forma en que se negoció el CAFTA y que servirían para plantear reformas a la política comercial de Centroamérica de cara a futuras negociaciones comerciales, en aras de lograr una negociación más coordinada y más efectiva por parte de los países centroamericanos.
5. Presentar enseñanzas que otros procesos de integración –e.g., Unión Europea, NAFTA, Mercosur, ASEAN– arrojan en relación a como se debe enfrentar negociaciones con terceros países.

Para este tema se recibieron propuestas por parte de ocho instituciones. Se seleccionó la propuesta presentada por el Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas (ISEADE) de El Salvador. Los investigadores fueron: Licenciada en Economía Amy Lynn Angel, y Licenciado en Economía Noé David Hernández Flores.

El jurado internacional estuvo integrado por: Miguel Chorro, Secretaría General del Consejo Monetario Centroamericano (SGCMCA), Costa Rica, Felipe Jaramillo, Banco Mundial, Washington DC, Gert Rosenthal, Embajada de Guatemala en la ONU, Nueva York, y Fernando Rueda, Universidad de Burgos, España.

Investigación # 3: “Impacto político, social y cultural del CAFTA”. Se pretendía que esta investigación diera respuesta a las siguientes interrogantes:

1. Revisar la literatura sobre los principales efectos no-económicos que se esperan de un tratado de libre comercio; en particular revisar el impacto empírico que han ejercido sobre países que tienen en vigor tratados semejantes.
2. Analizar cualitativa y/o cuantitativamente implicaciones políticas, sociales y culturales que el CAFTA podría ejercer sobre las sociedades centroamericanas.
3. Distinguir entre efectos políticos, sociales y culturales propios del CAFTA de aquellos que responden a las fuerzas de la globalización y que se habrían experimentado independientemente del tratado.
4. Proponer medidas públicas y privadas que Centroamérica debería promover para fortalecer su autonomía política, la cohesión de sus sociedades y el respeto a su identidad cultural, como parte de la implementación de medidas para optimizar los beneficios y reducir los perjuicios del CAFTA.
5. Revisar políticas exitosas que otros países han impulsado en las mismas áreas ante tratados similares.

Para este tema se recibieron propuestas por parte de siete instituciones. Se seleccionaron las propuestas presentadas por el Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador y por el Centro de Estudios Históricos y Sociales para el Desarrollo de Honduras (CEHDES). Se determinó que la UCA se concentrará en el impacto social del CAFTA y CEHDES en su impacto político y cultural.

Los investigadores de la primera institución fueron: Master Diego Salcedo, Master Carolina Quinteros, y Master María Ochoa, y los investigadores de la segunda institución fueron: Doctor Marvin Barahona, Licenciada Brenda Ortiz, y Licenciada Suyapa Castro.

El jurado internacional estuvo integrado por: Eric Hershberg, Social Sciences Research Council (SSRCC), Nueva York, y Manuel Orozco, Universidad de Georgetown, Washington DC.

Investigación # 4: “Reformas necesarias para optimizar los beneficios y reducir los perjuicios del CAFTA”. Se pretendía que esta investigación diera respuesta a las siguientes interrogantes:

1. Revisar la literatura sobre los principales efectos que un tratado de libre comercio ejerce sobre los países, con énfasis en la literatura aplicable a países en desarrollo.
2. Describir y analizar para el caso centroamericano los principales impactos positivos y negativos que se esperarían sobre las economías de los cinco países al entrar en vigor el tratado y en los años subsiguientes. Distinguir efectos que se esperarían fueran desiguales hacia los cinco países de la región.
3. Proponer reformas institucionales, legales y de otro tipo que se necesitaría implementar durante el 2004 ó 2005 para que al entrar en vigor el tratado se optimicen sus beneficios y se reduzcan sus perjuicios. Distinguir las medidas según correspondan al sector público, sector privado u otros actores. También distinguir, en la medida de lo posible, sugerencias generales hacia los cinco países, y sugerencias específicas a determinados países.
4. Presentar enseñanzas que se puedan extraer de otros países sobre la forma en que procedieron a impulsar reformas para hacer un uso más efectivo de los tratados comerciales.

Para este tema se recibieron propuestas por parte de nueve instituciones. Se seleccionó la propuesta presentada por el Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH) de Costa Rica. Los investigadores fueron: Máster en Economía Política, Jairo Acuña-Alfaro, Máster en Política Internacional, Doris Osterloff Obregón, y Doctor en Administración Pública, Jorge Nowalski Rowinski.

El jurado internacional estuvo integrado por: Jaime Granados, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC, Rebeca Grynspan, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México DF, Daniel Lederman, Banco Mundial, Washington DC, y José Manuel Salazar, Organización de Estados Americanos (OEA), Washington DC.

En este ciclo también se comisionaron dos investigaciones adicionales (dos equipos por tema). Esta fueron investigaciones por encargo que se comisionaron a una remuneración menor pero con experto específicos sobre cada tema.

Investigación # 5: “La negociación del CAFTA: Principales dificultades, principales resultados, y lecciones para futuras negociaciones comerciales”. Se pretendía que esta investigación diera respuesta a las siguientes interrogantes:

1. Describir los principales acontecimientos que tuvieron lugar previo y durante la negociación del CAFTA entre EE.UU. y Centroamérica.
2. Identificar las principales dificultades que se dieron entre EE.UU. y Centroamérica y entre los mismos países centroamericanos.
3. Identificar y analizar los principales desafíos que se dieron en la relación entre gobiernos, sectores empresariales y sociedad civil (puede ejemplificarse para al menos dos países).
4. Identificar y analizar los principales resultados que Centroamérica habría obtenido con la negociación del CAFTA.
5. Extraer lecciones de la negociación del CAFTA para futuras negociaciones comerciales de la región y para el esquema de integración regional.

Uno de los trabajos en este tema fue elaborado por Enrique Lacs de Guatemala y el otro por Laura Rodríguez y Alfonso Lozano de Costa Rica.

Investigación # 6: “Impacto del CAFTA sobre el modelo de desarrollo en Centroamérica”. Se pretendía que esta investigación diera respuesta a las siguientes interrogantes:

1. Identificar los principales elementos de lo que podría considerarse el modelo de desarrollo imperante

en Centroamérica (con variaciones, en caso de estimarse que los cinco países no estuvieran siguiendo exactamente el mismo patrón).

2. Identificar y analizar la incidencia que el CAFTA ejercería sobre ese modelo de desarrollo en la región. Es decir, hay que identificar y analizar aquellas tendencias que son propias del CAFTA y que van más allá de las tendencias que la globalización o la misma relación comercial con EE.UU. ya han estado ejerciendo sobre Centroamérica.
3. Con base en el texto del acuerdo, identificar y analizar aquellas áreas de política económica e institucional en que Centroamérica perdería margen de maniobra importante debido a lo suscrito en el CAFTA, y aquellas otras en que los gobiernos todavía tendrían discrecionalidad para seguir políticas nacionales.
4. Revisar y comentar la agenda complementaria –el modelo de desarrollo– que ha sido sugerido para Centroamérica por parte de la CEPAL-SG SIGA y el Banco Mundial para optimizar los beneficios del CAFTA y reducir sus perjuicios.

Uno de los trabajos en este tema fue elaborado por Miguel Gutiérrez de Guatemala y el otro por Alexander Segovia de El Salvador.

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

76 INVESTIGADORES, 28 INSTITUCIONES (5 COMPITIERON EN DOS TEMAS), 33 PROPUESTAS		
	Número	%
INVESTIGADORES		
Sexo		
Mujeres	53	69.7
Hombres	23	30.3
	76	100
Edad		
20-30	18	23.7
31-40	21	27.6
41-50	13	17.1
51-60	5	6.6
+ de 60	4	5.3
Sin rango	15	19.7
	76	100
Título		
Doctorado	11	14.5
Maestría	31	40.8
Licenciatura o equivalente	32	42.1
Sin título	2	2.6
	76	100
INSTITUCIONES		
País		
Costa Rica	6	21.4
El Salvador	5	17.9
Guatemala	10	35.7
Honduras	4	14.3
Nicaragua	3	10.7
	28	100

**IMPACTO DEL CAFTA SOBRE
LAS VENTAJAS COMPARATIVAS
DE CENTROAMÉRICA**

Dr. Ricardo Monge-González

Dr. Claudio González-Vega

M.A. Francisco Monge-Ariño

Academia de Centroamérica

Costa Rica, 2004

INTRODUCCIÓN

Durante la segunda mitad del año 2002, el Congreso de Estados Unidos de América (EE.UU.), mediante el mecanismo del Trámite Rápido (*Fast Track*), le autorizó al poder ejecutivo de ese país la negociación de tratados de libre comercio de una forma más expedita. Esta autorización facilitó la negociación de un tratado de libre comercio entre EE.UU. y los cinco países de Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés). Tomando en consideración tal posibilidad y la importancia de entender los potenciales impactos de esta iniciativa sobre el sector agropecuario y agroindustrial de Costa Rica y El Salvador, con el patrocinio del Banco Mundial, Monge-González, González-Vega y Monge-Ariño (2003) realizaron un primer estudio acerca de esto.

Los resultados de este estudio mostraron que, con la vigencia del CAFTA, ambos países centroamericanos enfrentarían importantes retos. Desde una perspectiva más prometedora, sin embargo, de esa manera estos países podrían tomar ventaja de las significativas oportunidades que, en varias dimensiones, este tratado les ofrecería. Con el propósito de conformar un conjunto de criterios técnicos más completo, que sirviera como guía en el proceso de negociación, Monge-González, Loría y González-Vega (2004) realizaron un segundo estudio para todos los países de la región, también con patrocinio del Banco Mundial.

En este nuevo estudio los autores identificaron: (i) los productos agropecuarios y agroindustriales de cada uno de los países de Centroamérica con ventaja comparativa reveladas en el mercado de EE.UU.; y (ii) las principales barreras arancelarias y no arancelarias que estos productos enfrentan en dicho mercado. De acuerdo con los resultados efectivos del proceso de negociación, una vez que el CAFTA entre en vigencia, se espera que la mayoría de dichas barreras sean eliminadas.

Además, el segundo estudio identificó los principales productos sensibles para cada país de Centroamérica. Por productos sensibles se entiende

aquellos que se destina principalmente al consumo del mercado interno, cuya actividad constituye una importante fuente de ingresos para numerosos hogares de las zonas rurales y de menores ingresos de la región y que, por lo general, han disfrutado de un alto nivel de protección frente a las importaciones.

Pörtner (2003) y Monge-González, Castro-Leal y Saveedra (2004) estudiaron, para los casos de Guatemala y de Nicaragua respectivamente, el grado de amenaza a los productores de bienes sensibles ante la eliminación total de las barreras al comercio producto del CAFTA (es decir, su sensibilidad en el escenario extremo de liberalización del comercio).

Con este propósito y usando un marco de equilibrio parcial, los autores clasificaron a los productores de bienes sensibles en dos categorías: los productores netos (potenciales perdedores con la reducción de las barreras al comercio al entrar en vigencia el CAFTA) y los consumidores netos (potenciales ganadores con el CAFTA). Para realizar la clasificación, en ambos estudios los autores utilizaron la información de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares. De esta forma, los investigadores pudieron identificar claramente no sólo los potenciales ganadores y perdedores con el CAFTA, en los sectores de bienes sensibles, sino también su ubicación geográfica y sus niveles de ingreso. El conocimiento de estos últimos aspectos es útil para la configuración adecuada de la posición de negociación y para la formulación de políticas públicas en torno a estos productos.

Los trabajos comentados y otras investigaciones que se ha realizado sobre el CAFTA sirven como punto de partida para proceder, en el presente estudio, a la identificación de las principales actividades con ventaja comparativa reveladas, dinámicas y rezagadas, de la región centroamericana, en los sectores agropecuario, agroindustrial, de manufactura y de servicios. Este ejercicio cobra especial importancia toda vez que, entre finales del año 2003 e inicios del 2004, los países de la región centroamericana concluyeron

satisfactoriamente sus negociaciones comerciales con EE.UU. Esto ha dado lugar a la segunda etapa del proceso que consiste en la discusión nacional del contenido del CAFTA y su posterior aprobación legislativa por cada uno de los países participantes.

Por ello, para una correcta preparación por parte de los países del Istmo que les permita enfrentar con éxito los retos y aprovechar las oportunidades del CAFTA, es importante mejorar el conocimiento en el área de esta investigación cuyos resultados se expone a continuación. Estos resultados permitirían, entre otras ventajas, que el programa “Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI” cuente con insumos valiosos para el Primer Informe Regional que tiene programado lanzar en el año 2005. En razón de lo anterior, el objetivo general del estudio consiste en identificar, en cada país de Centroamérica, los sectores que gozan de ventaja comparativa en el mercado de EE.UU. y que se han mostrado dinámicos o rezagados para proponer, con base en ello, medidas que conduzcan a una reasignación óptima de los recursos productivos como respuesta al CAFTA.

Para tales propósitos el documento ha sido estructurado en siete secciones. La primera corresponde al marco conceptual de la investigación. En esta sección se examina el concepto de ventaja comparativa y su relación con el concepto de ventaja competitiva. Además, se menciona los métodos más comunes para la identificación de la ventaja comparativa a nivel empírico. La segunda sección detalla la metodología empleada en el estudio.

La tercera sección presenta los principales resultados derivados de la aplicación de los métodos cuantitativos elegidos, tanto para la identificación de las ventajas comparativas reveladas como para la distinción entre sectores dinámicos y rezagados. Se

presenta tales resultados por separado en tres subsecciones, correspondiendo la primera a los productos de los sectores agropecuario y agroindustrial (clasificados en los capítulos del 1 al 24 del Sistema Arancelario Centroamericano, SAC), la segunda a los productos manufacturados (clasificados en los capítulos del 25 al 99 del SAC) y la tercera a algunos servicios que pueden ser suplidos por medio de la Internet y al turismo.

La cuarta sección realiza un análisis, país por país, de las políticas a nivel macroeconómico, microeconómico y de reforma institucional, con miras a: (i) facilitar la reasignación de recursos productivos desde los sectores sin ventaja comparativa hacia los sectores que sí las tienen; y (ii) promover un mayor nivel de dinamismo entre aquellos sectores rezagados que sí gozan de ventaja comparativa. Se procura, además, evitar que las políticas adoptadas impliquen costos excesivos para el fisco o para los consumidores.

La quinta sección detalla reformas a las políticas de inversión que propicien la reasignación de recursos y el aumento de la inversión nacional y extranjera en los sectores con ventaja comparativa más dinámicos de los cinco países de la región.

En la sexta sección se efectúa una revisión de las lecciones aprendidas de las experiencias de integración a bloques comerciales por parte de algunos países, particularmente los casos de México en el NAFTA y de España, Grecia y Portugal en la Unión Europea. Especial atención se pone a las políticas que se ha adoptado para re-entrenar personal y reasignar recursos productivos hacia sectores dinámicos, a raíz de procesos de apertura comercial.

Finalmente, la última sección presenta las consideraciones finales que se extrae de los principales resultados del estudio.

1.

MARCO CONCEPTUAL

1.1 CONCEPTO DE VENTAJA COMPARATIVA

El primer objetivo de la presente investigación es la identificación de los productos que gozan de ventaja comparativa en cada uno de los países de Centroamérica. Antes, se hace indispensable determinar lo que se entiende por ventaja comparativa y examinar la relación de este concepto con otros, tales como el de ventaja absoluta y el de ventaja competitiva.

Se dice que un país tiene ventaja absoluta sobre otro en la producción de un bien cuando, contando ambos con la misma cantidad de factores de producción, podría producir más cantidad del bien. Por ejemplo, un país podría producir más maíz que el otro usando una misma cantidad de tierra y trabajo. Sin embargo, lo que determina los patrones de comercio y las ventajas que se derivan de éste no es simplemente la productividad física de una cantidad dada de factores, sin considerar costos y precios.

En contraste, se dice que un país goza de una ventaja comparativa en la producción de un bien cuando el costo total de los recursos necesarios para la producción de una unidad, a precios de mercado, es inferior al que enfrenta otro país.¹ El costo de los recursos en cada país refleja, a su vez, la escasez relativa de los mismos. Lo importante del concepto de ventaja comparativa es que no es necesario contar con una ventaja absoluta para poder aprovechar oportunidades de comercio; cuando no se cuenta con una ventaja absoluta basta con que la desventaja sea relativamente

menor que en el caso de otros bienes. Un país que asigna sus recursos de acuerdo con su ventaja comparativa escoge el menor costo de oportunidad para obtener un bien dado, entre producirlo o importarlo. Cuando no tiene ventaja comparativa, si produce el bien requiere un exceso de recursos en comparación con los que necesitaría para obtener el bien por la vía del comercio.

En términos generales, un país tiene ventaja comparativa en la producción de un bien cuando el precio al cual el bien se vendería en ese país, en ausencia de comercio internacional (en autarquía), es inferior al precio al cual podría ser transado con otros países. En estas circunstancias, la exportación por parte del país que ostenta la ventaja comparativa genera ganancias en bienestar (en parte derivadas del intercambio y en parte de la especialización), tanto para sí mismo como para el país que importa la mercancía.

Tweeten (1992) señala que un país posee ventajas competitivas si puede producir un bien y exportarlo al más alto rendimiento por unidad de factores fijos involucrados en su producción, en la economía del mundo actual, con todas sus imperfecciones. En este caso, competitividad se define como la habilidad de la nación para mantener o ganar participación en un mercado por medio de la explotación de su ventaja comparativa a través de incrementos en la productividad, intervención en el mercado u otros medios.

La ventaja competitiva es, entonces, un concepto que va más allá del de la ventaja comparativa ya que no sólo involucra producir a un menor costo sino además lograr el mejor posicionamiento posible en el mercado, a través de diferentes medios (Porter, 1991). La ventaja comparativa se convierte, por lo tanto, en una condición necesaria pero no suficiente para poseer una ventaja competitiva. No obstante, las ventajas comparativas no sólo siguen siendo la principal causa de los flujos de comercio entre países sino que son la fuente de sus efectos positivos sobre el bienestar.

¹ Entre los factores que producen tales diferenciales en los costos de producción entre distintos países se puede citar: tecnologías de producción, ubicación geográfica, diferenciación del producto, mecanismos de entrega a tiempo, certificaciones de calidad, etc.

De Ferranti *et al.* (2002), al analizar nuevos enfoques de la teoría del comercio internacional, tales como los referidos al papel del comercio en factores de la producción (Jones, 2000; Findlay y Jones, 2001), las fricciones en el comercio internacional y los flujos de inversión debidas a la geografía, las instituciones, el transporte y los costos de información (Venables, 2001; Bond, 2001), la transmisión del conocimiento más allá de las fronteras (Grossman y Helpman, 1991), las diferencias tecnológicas transfronterizas (Treffer, 1995; Hakura, 2001), y la competencia monopolística en productos diferenciados con rendimientos crecientes a escala (Krugman, 1979; Ruffin, 1999), concluyen que:

“Estas nuevas consideraciones no significan que las nociones tradicionales de ventaja comparativa y comercio originadas por las diferencias en las dotaciones relativas de factores de producción entre países han perdido su vigencia. En cambio, las nociones tradicionales de las dotaciones pueden combinarse con las consideraciones modernas para generar un rico marco conceptual que permita entender cómo y por qué los países de Latinoamérica desarrollaron los patrones de comercio que observamos hoy día.”

1.2 ENFOQUES EMPÍRICOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE VENTAJA COMPARATIVA

La medición de la ventaja comparativa es una tarea por demás complicada porque los precios no son observables antes de que el comercio tenga lugar y, además, porque los precios de una transacción internacional incorporan el efecto de las políticas comerciales vigentes.

Es prácticamente imposible estimar cuáles serían los precios en autarquía, de cuya comparación con los precios internacionales se puede inferir la ventaja comparativa. En vista de estas dificultades, los economistas han intentado diseñar mecanismos alternativos que permitan, de alguna manera, tener una idea confiable sobre la eventual existencia de ventaja comparativa. Este apartado revisa los principales enfoques que han sido desarrollados para tales fines, evaluando las metodologías y sus requerimientos de información.

En términos generales puede distinguirse tres tipos entre los enfoques más utilizados hasta la fecha para la identificación empírica de la ventaja comparativa: el enfoque de exportador neto, el de costo doméstico de los recursos y el de ventaja comparativa

reveladas. Si bien el último enfoque fue el primero que se propuso (1967), sigue manteniendo su vigencia gracias a su simplicidad de cálculo y requerimientos de información. A continuación se describe los tres métodos.

1.2.1 Exportador neto

El enfoque de exportador neto fue propuesto por Leamer (1984) y parte del supuesto de tecnologías de producción de coeficientes fijos (a la Leontieff) en ambos países. La metodología está desarrollada en el contexto de dos bienes de consumo (Y_1 e Y_2), dos factores de producción (capital físico, K , y trabajo, L) y múltiples países.

Las dotaciones de los factores de producción son usadas en los diferentes sectores productivos de acuerdo con las siguientes ecuaciones:

$$K = a_{K1}Y_1 + a_{K2}Y_2 \quad (1)$$

$$L = a_{L1}Y_1 + a_{L2}Y_2 \quad (2)$$

Los coeficientes que acompañan al valor de la producción de cada bien son los coeficientes técnicos de la función de producción respectiva. Estos coeficientes determinan la intensidad en el uso de cada factor e indican los requerimientos para producir una unidad de cada bien de consumo.

Este sistema de ecuaciones puede ser resuelto para los niveles de producción de ambos bienes de consumo (Y_1 e Y_2), como una función de las dotaciones de factores (K y L) y de las intensidades en el uso de los factores en cada sector (a_{K1} , a_{K2} , a_{L1} y a_{L2}). El sistema de ecuaciones puede ser generalizado a múltiples bienes y múltiples factores de producción, para lo cual puede ser reescrito en notación matricial. La solución general del sistema matricial es descrita por la ecuación (3).

$$\text{Es decir,} \\ Y = A^{-1}V, \quad (3)$$

donde Y es el vector de los niveles óptimos de producción de los diferentes bienes, V es el vector de las dotaciones de los factores de producción y A es el vector de las intensidades de los factores, el cual es invertible siempre y cuando las tecnologías de producción sean diferentes entre los sectores.

De manera equivalente, la producción agregada de la economía mundial puede ser descrita por un sistema de ecuaciones similar:

$$Y_w = A^{-1}V_w \quad (4)$$

Bajo el supuesto de que los países consumen los diferentes bienes en las mismas proporciones (s), el

consumo mundial puede ser determinado mediante la expresión:²

$$C = sY_w \quad (5)$$

La producción doméstica se utiliza para el consumo doméstico y para exportación, en tanto que las importaciones contribuyen al consumo doméstico. En otras palabras:

$$C = Y - X + M \quad (6)$$

Por simple diferencia se obtienen las exportaciones netas (XN):

$$XN = X - M = Y - C \quad (7)$$

Remplazando las ecuaciones (3), (4) y (5) en (7), se obtiene que:

$$XN = A^{-1}(V - sV_w) \quad (8)$$

En consecuencia, procede la estimación econométrica utilizando un modelo de regresión lineal, en el cual la variable dependiente es el vector de exportaciones netas de las diferentes mercancías y la variable independiente es el vector de exceso en la dotación doméstica de factores con respecto a la dotación mundial.

Los signos de los coeficientes estimados para las variables que miden las dotaciones de factores o los valores de la matriz inversa de A reflejan las intensidades de uso de los factores de producción. Así, los productos para los cuales las intensidades estimadas de los factores de producción reflejen exportaciones netas positivas, son aquellos en los que el país tiene ventaja comparativa.

Los requerimientos de información para lograr la estimación empírica de este método son bastante elevados, no en cuanto se refiere a los flujos netos de comercio de cada producto sino en cuanto a los coeficientes técnicos de intensidad en el uso de los diferentes factores de la producción en los diferentes sectores y a las dotaciones doméstica y mundial de los diferentes factores de la producción. La medición de dichas dotaciones es, de hecho, un asunto empírico complicado y un tanto arbitrario.

También es posible estimar la ecuación (8) empleando los flujos de comercio de un país con otro o con un grupo de países. Esto demandaría contar con cifras de exportaciones e importaciones para los diferentes grupos de productos, además de la información sobre los factores para estos países. Son

precisamente estos altos requerimientos de información los que no hacen atractivo el uso de este método en la presente investigación, máxime si se tiene en cuenta que la meta consiste en identificar ventaja comparativa de los países de Centroamérica con un grado de desagregación sustancial (es decir, a nivel de partidas arancelarias del Sistema Arancelario Centroamericano, a 8 dígitos para los sectores agropecuario y agroindustrial y a 6 dígitos para el sector manufacturero).

Además, es importante tener presente que la existencia de barreras o subsidios a los flujos de comercio puede hacer aparecer a un determinado país con ventaja comparativa cuando, en realidad, lo que el indicador de exportador neto estaría mostrando sería una ventaja competitiva, la cual no es objeto de análisis en este trabajo.

1.2.2 Costo doméstico de recursos

El método del costo doméstico de los recursos es una herramienta valiosa y precisa para la identificación de ventaja comparativa. Sin embargo, la contraparte de su precisión es el alto requerimiento de información que implica su cálculo. Esta metodología fue propuesta por Bruno (1972) y consiste esencialmente en una razón que indica si el costo de los recursos domésticos necesarios para producir una unidad de un bien es mayor o menor que el valor agregado domésticamente, por encima del valor de los insumos importados utilizados en la producción de ese bien.

Según el enfoque de costo doméstico de los recursos, la ventaja comparativa es entendida como la condición que se presenta cuando el costo total de los recursos domésticos e importados utilizados en la producción de un bien es inferior al precio competitivo internacional, tal como lo describe la siguiente relación:

$$\hat{a}_k d_{kj} w_k + \hat{a}_i m_{ij} r_i < p_j \quad (9)$$

donde d_{kj} es el monto del factor doméstico k requerido para producir una unidad del bien j , w_k es el precio sombra vigente del factor k , m_{ij} es el monto del factor importado i requerido para producir una unidad del bien j , r_i es el precio de frontera (incluyendo aranceles, costos de transporte y seguro) del insumo importado i , y p_j es el precio del producto j . Respecto a este último elemento, se trata del precio CIF de un sustituto cercano importado para el caso de sustitutos de importación o del precio FOB puesto en el puerto de embarque para el caso de productos de exportación.

Sustrayendo a ambos lados de la desigualdad el costo total de los insumos importados y dividiendo ambos lados por el valor nacional agregado sobre los insumos importados, se obtiene la expresión que Monge-González y Corrales-Quesada (1988) utilizaron como

2 De acuerdo con de Ferranti *et al.* (2002), si bien el supuesto de idéntica proporcionalidad en el consumo de los diferentes bienes es poco plausible, se utiliza por meras razones de simplicidad del análisis, ya que no constituye un determinante fundamental del modelo. Asimismo, Leamer (1984) muestra que desviaciones de este supuesto no varían sustancialmente los resultados del análisis.

costo doméstico de los recursos, para la detección de ventaja comparativa en los productos industriales (a mediados de la década de los ochenta), a nivel de cuatro dígitos para las ramas de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU):

$$\hat{a}_k d_{kj} w_k / [p_j - \hat{a}_i m_{ij} r_i] < 1 \quad (10)$$

El numerador mide el costo de los insumos domésticos en los que hay que incurrir para producir una unidad adicional del bien, en tanto que el denominador mide el valor que la producción doméstica del bien agrega por encima del valor total de los insumos importados. En consecuencia, si el numerador es menor que el denominador (y el cociente es por tanto menor que 1), esto significa que el país goza de ventaja comparativa en la producción de dicho bien puesto que el valor que el país agrega al producto es mayor que el costo de todos los insumos domésticos utilizados en el proceso productivo.

Este método es técnicamente más sofisticado que los demás para la identificación de las ventaja comparativa. Sin embargo, los elevados requerimientos de información que implica la obtención del gasto incurrido en todos y cada uno de los insumos domésticos e importados, para la producción de cada uno de los bienes en cuestión, hace inviable el uso de este tipo de indicador en un proyecto de investigación con las restricciones de tiempo y recursos como las actuales.

1.2.3 Ventaja comparativa revelada

Si bien el método de la ventaja comparativa revelada, propuesto por Balassa (1967), resulta ser menos sofisticado que los dos anteriores, en cambio ofrece importantes ventajas prácticas pues los requerimientos de información son mucho menores y factibles de lograr en el marco del presente estudio.

Siempre reconociendo que la ventaja comparativa es difícil de medir empíricamente, este método parte de la premisa de que, aunque los precios de autarquía no son observables, la información contenida en los flujos de comercio “revela” en cierta forma la estructura de los patrones de ventaja comparativa de los países.

Para tales fines se calcula un Índice de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR). Este índice “revela” la ventaja comparativa que un producto tiene en un determinado mercado, al dividir dos cocientes. El

primer cociente mide el peso relativo que tiene la exportación de un determinado producto j realizada por el país i , dentro del total exportado de ese mismo producto por una muestra de países, todo hacia un mismo destino. Por su parte, el segundo cociente mide el peso relativo que las exportaciones totales del país i tienen dentro de las exportaciones totales de la muestra de países que se estudia.

Al ser el IVCR una división de cocientes, se constituye en un número de base uno, en el que el resultado indica qué tan grande es un cociente con respecto al otro. Por ejemplo, en el caso de las exportaciones de Guatemala al mundo entero, el IVCR para una partida arancelaria cualquiera del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), sería:

$$IVCR_{\text{Mundo}} = \frac{\frac{XSAC^{\text{Guat-M}}}{XSAC^{\text{Reg-M}}}}{\frac{XTOT^{\text{Guat-M}}}{XTOT^{\text{Reg-M}}}} \quad (11)$$

donde $XSAC^{\text{Guat-M}}$ es el valor en dólares de las exportaciones del producto del capítulo SAC en cuestión que hace Guatemala al mundo; $XSAC^{\text{Reg-M}}$ es el valor en dólares de las exportaciones al mundo del producto del capítulo SAC en cuestión que hace la región frente a la cual se compara Guatemala; $XTOT^{\text{Guat-M}}$ es el valor en dólares de las exportaciones totales que hace Guatemala al mundo; finalmente, $XTOT^{\text{Reg-M}}$ es el valor en dólares de las exportaciones totales al mundo que hace la región frente a la cual se compara Guatemala.³

Paralelamente, el IVCR para una partida arancelaria cualquiera del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) que Guatemala exporta a Estados Unidos, sería:

$$IVCR_{\text{USA}} = \frac{\frac{XSAC^{\text{Guat-US}}}{XSAC^{\text{Reg-US}}}}{\frac{XTOT^{\text{Guat-US}}}{XTOT^{\text{Reg-US}}}} \quad (11)$$

donde $XSAC^{\text{Guat-US}}$ es el valor en dólares de las exportaciones del producto del capítulo SAC en cuestión que hace Guatemala a Estados Unidos; $XSAC^{\text{Reg-US}}$ es el valor en dólares de las exportaciones a Estados Unidos del producto del capítulo SAC en cuestión que hace la región frente a la cual se compara Guatemala;

³ La fórmula del IVCR es similar a lo que la CEPAL denomina “Índice de Especialización”, entendido como la participación de mercado de un producto específico en el comercio bilateral, como proporción de la participación de mercado del producto a nivel global.

$XTOT^{Guat-US}$ es el valor en dólares de las exportaciones totales que hace Guatemala a Estados Unidos; finalmente, $XTOT^{Reg-US}$ es el valor en dólares de las exportaciones totales a Estados Unidos que hace la región frente a la cual se compara Guatemala.

El uso del denominador del IVCR se justifica en tanto que sirve para hacer comparables las series; es decir, se justifica como mecanismo de normalización de los datos obtenidos del primer cociente, lo cual permite obtener un número índice.

Partiendo de la ecuación (11) y siguiendo nuestro ejemplo, cuando el $IVCR_{Mundo}$ es mayor que uno significa que la participación de Guatemala en las exportaciones regionales al mundo del bien en cuestión es mayor que su participación dentro del total de las exportaciones al mundo que realiza la región frente a la cual se compara.

De acuerdo con Balassa (1967), tal resultado puede interpretarse como una ventaja comparativa para el producto específico en el mercado de destino, la cual es revelada por los propios flujos del comercio exterior.

Como tiene requerimientos de información menos demandantes que los otros métodos, el cálculo de este indicador permite trabajar a un nivel de desagregación tan detallado como seis y ocho dígitos, para el universo arancelario completo.⁴ Sin embargo, es importante aclarar que, por construcción, el IVCR tiene la limitante de que internaliza los efectos de las medidas de política comercial, tales como las restricciones al comercio.

Así, por ejemplo, barreras a las importaciones en EE.UU. podrían hacer que no se manifieste, en este mercado, una ventaja comparativa que ha sido revelada por los flujos del comercio a nivel mundial. Es por ello que, en la sección 2.1. se detalla las estrategias utilizadas por los autores con el fin de “depurar” la metodología y reducir al mínimo el impacto de las políticas comerciales sobre las conclusiones obtenidas a partir del IVCR. La observación de ventaja comparativa reveladas en el mundo pero no en EE.UU. sirve, en este caso, como pista en la investigación de la posible existencia de barreras arancelarias y no arancelarias que deban ser removidas por un instrumento como el CAFTA.

4 Por conveniencia en la obtención de la información, se trabajan las partidas del sector manufacturero (capítulos 25 al 99 del SAC) a 6 dígitos, en tanto que para los sectores agrícola y agroindustrial (capítulos 1 al 24 del SAC) se trabaja con las partidas arancelarias a 8 dígitos empleadas por Monge-González, Loría y González-Vega (2004).

METODOLOGÍA

La presente sección tiene por objeto describir la metodología que se empleó para identificar tanto los productos con ventaja comparativa reveladas como los productos que corresponden a sub-sectores dinámicos o rezagados, entre los sectores estudiados.

2.1 IDENTIFICACIÓN DE PRODUCTOS CON VENTAJA COMPARATIVA

Para la identificación de los productos con ventaja comparativa, se dividió el universo completo de partidas arancelarias en dos subgrupos. Para las partidas comprendidas en los capítulos del 1 al 24 del SAC (productos agropecuarios y agroindustriales) fueron utilizados los resultados obtenidos por Monge-González, Loría y González-Vega (2004), en tanto que, para las partidas clasificadas en los capítulos del 25 al 99 del SAC (productos manufacturados), se utilizó la metodología descrita en el último inciso de la sección anterior y, en consecuencia, se procedió a calcular el IVCR según Balassa (1967).

Cabe aclarar que, con respecto al grupo de países seleccionado como referente de comparación para el cálculo del IVCR, en el caso de los productos agropecuarios y agroindustriales, Monge-González, Loría y González-Vega (2004) se inclinaron por el uso de Centroamérica, por considerar que en este tipo de productos la oferta exportable de los países de Centroamérica a Estados Unidos es bastante homogénea, además que existe un acceso relativamente libre de aranceles gracias a la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC).

No obstante, para el caso de productos manufacturados, en este estudio se prefirió la utilización de América Latina como región referente, dado que se considera que existen otros países con mayor potencial competitivo que los centroamericanos. De hecho, países como Chile, México y Brasil se hallan entre los más importantes competidores a nivel mundial para la

mayoría de los productos manufacturados en Centroamérica.

Quizás uno de los pocos rubros para los cuales el supuesto anterior no es totalmente válido es el de los textiles, para el cual el mejor referente de competitividad a nivel mundial es Asia, en particular China. Es por ello que, sin perjuicio de haber realizado los cálculos del IVCR para productos textiles tomando a Latinoamérica como grupo de comparación, se procede a repetir dichos cálculos utilizando a Asia como grupo de comparación. La comparación de estos dos resultados evita la obtención de conclusiones poco útiles a efectos de establecer las verdaderas ventajas comparativas de los países de la región.⁵

El aspecto más importante de la metodología es que se procedió a calcular el IVCR tanto para los flujos de exportación de productos manufacturados hacia el mercado de Estados Unidos como para los flujos de exportación hacia el mundo entero. De la comparación de ambos resultados se obtiene una lista de productos en los cuales los países de Centroamérica tienen ventaja comparativa en el mundo (IVCR-mundo > 1) pero para los que enfrentan algún tipo de limitación de acceso al mercado de EE.UU., que impide aprovechar plenamente en este mercado la ventaja comparativa identificada a nivel mundial.⁶

5 Los autores desean agradecer la valiosa colaboración de Paolo Giordano, del Banco Interamericano de Desarrollo, para la obtención de las estadísticas sobre las exportaciones de textiles de Asia a Estados Unidos y al mundo.

6 La identificación taxativa de las eventuales barreras de acceso que se presume existirían en el mercado de Estados Unidos para los bienes manufacturados centroamericanos –de acuerdo con los resultados del IVCR–, va más allá de los objetivos del presente trabajo y, por tanto, es un tema que queda abierto para una futura línea de investigación. En el caso de los bienes agrícolas y agroindustriales, se aprovecha la identificación taxativa de tales barreras que Monge-González, Loría y González-Vega (2004) efectuaron y que permitió establecer las denominadas *shopping lists* para la negociación del CAFTA en estos sectores.

Como se señaló anteriormente, un $IVCR_{\text{Mundo}}$ mayor que 1 revela que el país centroamericano en cuestión tiene ventaja comparativa en el mercado mundial. Igualmente, un $IVCR_{\text{USA}}$ mayor que 1 revela que el país centroamericano en cuestión tiene ventaja comparativa en Estados Unidos.

En consecuencia, cuando un producto tiene $IVCR_{\text{Mundo}}$ mayor que 1 pero $IVCR_{\text{USA}}$ menor que 1, ello permite generar una sospecha sobre la existencia de barreras al comercio en Estados Unidos que podrían estar limitando el acceso de ese producto a dicho mercado. Sin embargo, ésta no es la única explicación posible pues el resultado podría deberse simplemente a que EE.UU. goce de una ventaja comparativa en la exportación de ese producto.

En razón de lo anterior, Monge-González, Loría y González-Vega (2004) proceden no sólo a la identificación de aquellos productos con $IVCR_{\text{Mundo}}$ mayor que 1 e $IVCR_{\text{USA}}$ menor que 1 sino que, entre éstos, determinan cuáles están enfrentando efectivamente barreras de acceso en el mercado de EE.UU. (es decir, hace una identificación taxativa). Este ejercicio produce como resultado lo que más adelante se denominará como *shopping list*, es decir, la lista de productos que, además de tener ventaja comparativa revelada en el mundo y no en Estados Unidos, enfrentan barreras de acceso en este último mercado y que, en consecuencia, se convierten en objetivos primarios del proceso de negociación del CAFTA.

Por otra parte, de acuerdo con Balassa, es necesario minimizar la posibilidad de resultados espurios debidos a posibles valores extremos (*outliers*) en los datos. Por esto se decidió utilizar, en todos los casos, el promedio simple de las cifras de exportación de los años 1998, 1999 y 2000, en lugar de los datos sólo para un año.⁷

En lo que se refiere al sector de servicios relacionados con la Internet, los autores se propusieron inicialmente obtener estadísticas similares a las obtenidas para los productos agropecuarios, agroindustriales y manufacturados, pero debido a limitaciones en las fuentes de información no fue posible el cómputo de un indicador similar al $IVCR$ en este tipo de servicios.⁸

7 Las cifras fueron obtenidas de la Base de Datos de Comercio Exterior de la SIECA, "Red Centroamericana de Información y Apoyo Técnico al Comercio", <http://www.sieca.org.gt>, así como de la base de datos de comercio exterior de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Se emplea las cifras de los años 1998 a 2000, debido a que corresponde al mismo período que se utilizó en los estudios citados sobre el sector agrícola y agroindustrial.

8 Se incluye aquí principalmente servicios de contaduría, desarrollo de software, consultoría legal, económica y financiera, servicios de relaciones públicas y servicios de intermediación financiera.

La información que se obtuvo de los flujos de comercio de Estados Unidos en servicios relacionados con la Internet no desagrega por países a tal nivel como para obtener estadísticas individuales para cada país de Centroamérica, ni siquiera para obtener estadísticas de Centroamérica como región, puesto que sólo se desagrega a nivel de país el intercambio con las diez economías más desarrolladas del planeta y, en el caso de Latinoamérica, con las economías más importantes, como Chile, México y Brasil.

En consecuencia, los autores optaron por realizar un análisis sobre la evolución del tamaño del mercado y del potencial de participación en el mismo, por parte de los países de la región centroamericana, aproximando su abastecimiento a Estados Unidos, para los diferentes servicios relacionados con la Internet, por medio de la construcción de una variable "*proxy*", en la cual, al total de Centroamérica, Suramérica y el Caribe se le sustraen los principales países de Suramérica para los cuales el Departamento de Comercio de Estados Unidos registra datos individuales.

En el caso del Turismo, la inexistencia de estadísticas similares a las referidas anteriormente para el caso agropecuario, agroindustrial y de manufactura, obligó a la utilización de una metodología completamente diferente, en la cual se procedió a hacer una revisión para cada país de la región de las principales fortalezas y debilidades que se tienen en materia de potencial turístico, lo cual incluye desde luego los incentivos que se otorgan a dicho sector.

2.2 IDENTIFICACIÓN DE LOS SUB-SECTORES CON VENTAJA COMPARATIVA, DINÁMICOS Y REZAGADOS, EN LOS SECTORES AGROPECUARIO Y AGROINDUSTRIAL Y DE MANUFACTURAS

Una vez identificados los productos centroamericanos que gozan de ventaja comparativa revelada, se procedió a la clasificación de los mismos entre dinámicos y rezagados. En términos generales, se considera que un producto puede juzgarse como dinámico (para el período de estudio) cuando la tasa de crecimiento promedio de sus exportaciones es superior a la del sector al cual pertenece. En consecuencia, se considera como rezagado aquel producto para el cual la tasa de crecimiento promedio de las exportaciones en determinado período es inferior a la del sector al cual pertenece.⁹

9 Si además de clasificar en dinámicos y rezagados aquellos productos con ventaja comparativa revelada, se hubiese aplicado la misma clasificación a aquellos productos en los cuales los

Este ejercicio permite evaluar el dinamismo relativo de un producto en su desempeño exportador. Al comparar el desempeño de cada producto con el promedio, siempre habrá unos sectores dinámicos (con mejor desempeño que el promedio) y otros sectores rezagados (con peor desempeño que el promedio), independientemente del nivel absoluto de sus tasas de crecimiento. Así, es posible que productos con crecimiento rápido de las exportaciones, pero no tan rápido como el resto del sector, se muestren como comparativamente rezagados. Estos casos es posible que no ameriten una intervención.

La definición permite el establecimiento de un indicador de dinamismo, muy similar, en su construcción y lógica, al utilizado en este estudio para la identificación de las ventajas comparativas reveladas, al comparar dos tasas de crecimiento. El nuevo indicador se obtiene de la siguiente manera:

$$d_i = \frac{g_i}{G_s} \quad (11)$$

donde d_i es el indicador de dinamismo del producto i , g_i es la tasa geométrica de crecimiento anual promedio de las exportaciones al mundo del producto i , entre 1998 y 2000, y G_s es la tasa geométrica de crecimiento anual promedio de las exportaciones al mundo del sector al cual pertenece el producto i , para el mismo período.

De esta manera, aquellos productos cuyo d_i sea mayor o igual a uno se identifican como dinámicos, en tanto que los que presenten un d_i menor a uno son considerados como rezagados. Claro está, en la ecuación (11) la interpretación de este resultado es fácil para el caso de un país donde el sector productivo bajo consideración muestra, como un todo, una tasa de crecimiento positiva ($G_s > 0$).

Cuando la tasa de cambio de las exportaciones es negativo, en un primer momento se aplicó el criterio de considerar como rezagadas a las fracciones arancelarias (productos) que mostraran una tasa de

decrecimiento (i.e. $g_i < 0$) en el período. Este enfoque, sin embargo, podría llevar a una exageración de la presencia de productos con rezago, en aquellos casos cuando circunstancias sistémicas y potencialmente externas, por ejemplo, están causando una caída de las exportaciones en sectores amplios. Para evitar esta exageración, en el estudio se hace un ejercicio adicional para considerar como dinámicos a aquellos productos con tasas de decrecimiento menores a las del sector y como rezagados a aquellos productos con tasas de decrecimiento mayores a las del sector. Esta última consideración es de importancia para el caso del sector agropecuario y agroindustrial centroamericano ya que las exportaciones de dicho sector al mundo muestran una tasa de variación negativa (decrecimiento), durante el período en consideración, en todos los países excepto Nicaragua.

Otras precauciones deben tomarse con la interpretación de los resultados sobre el dinamismo de los sectores. Usualmente, la tasa de crecimiento de las exportaciones es elevada para un sector joven, cuando recién está iniciando la penetración de los mercados internacionales. Sectores más maduros, bien establecidos, usualmente muestran tasas de crecimiento de las exportaciones menores pero más sostenibles en el tiempo. El índice de dinamismo, por lo tanto, no debe ser el único indicador para diseñar y adoptar políticas que estimulen las exportaciones de un producto dado. El ejercicio simplemente identifica pistas sobre sectores que, a pesar de poseer ventajas comparativas reveladas, aparentemente no están creciendo como sería de esperarse. Estas pistas no son una condición necesaria ni suficiente para que las autoridades intervengan, pero podrían ser útiles en una focalización de estas acciones, una vez establecidas las razones para el rezago. Con este cuidado, las autoridades podrían usar estos resultados, una vez que se identificasen las causas correspondientes a cada caso, para definir acciones puntuales que permitieran mejorar el dinamismo de estas actividades.

flujos de exportación de Centroamérica no revelan la existencia de ventajas comparativas, hubiese sido posible establecer una matriz de doble entrada como la que utiliza la CEPAL, en la cual los productos se clasifican en “estrellas menguantes” (estancados y con $IVCR > 1$), “estrellas nacientes” (dinámicos y con $IVCR > 1$), “retrocesos” (estancados y con $IVCR < 1$) y “oportunidades perdidas” (dinámicos y con $IVCR < 1$). Sin embargo, este interesante ejercicio va más allá de los objetivos de la presente investigación.

3.

POSIBLE IMPACTO DEL CAFTA SOBRE LAS VENTAJAS COMPARATIVAS DE CENTROAMÉRICA

Esta sección tiene como objetivo la discusión y análisis de los resultados obtenidos de la aplicación del marco conceptual y de los métodos empíricos descritos en las dos secciones anteriores. Sin embargo, como el análisis trata en forma diferente a los sectores agropecuario y agroindustrial, manufacturero y de servicios, la sección ha sido estructurada en tres sub-secciones, detallándose así los resultados para cada sector por separado.

A su vez, cada una de las sub-secciones ha sido estructurada de manera que se presenta primero los resultados sobre los productos con ventaja comparativa revelada, luego los resultados del proceso de negociación del CAFTA y, finalmente, los resultados, país por país, de la distinción entre sectores que gozan ventaja comparativa, según su condición de dinámicos y rezagados.

3.1 SECTORES AGROPECUARIO Y AGROINDUSTRIAL

3.1.1 Productos con ventaja comparativa revelada

El Cuadro 3.1 resume los resultados obtenidos por Monge-González, Loría y González-Vega (2004),

sobre los productos con ventaja comparativa reveladas en el mundo, para cada país de la región, así como los productos que constituyeron las listas de negociación (*shopping lists*) en la formulación del CAFTA. En resumen, Costa Rica posee ventajas comparativas reveladas en el mundo con respecto a 267 fracciones arancelarias. De éstas, sólo en 131 fracciones con bienes que también se exportan al mercado de EE.UU. se reporta ventajas comparativas reveladas en dicho mercado. Es decir, para cerca de la mitad de las fracciones arancelarias en las que Costa Rica ha sido un exportador exitoso al mundo, no ha tenido el mismo éxito relativo en el mercado de EE.UU. y podría, por lo tanto, explotar este potencial exportador si las barreras arancelarias y no arancelarias fueran removidas mediante el CAFTA.

Entre los productos en los cuales Costa Rica posee ventajas comparativas reveladas en el mundo pero no en EE.UU. (136), en 100 de los casos este país enfrenta barreras comerciales. La lista de estos productos constituye el *shopping list* de Costa Rica. Este grupo de bienes (100) incluye algunos productos lácteos, plantas y frutas comestibles, semillas, preparaciones con base en carne y pescado, azúcar procesada y otras. En resumen, se estima que un 37% de los productos de exportación de Costa Rica con ventajas comparativas

Cuadro 3.1 CENTROAMÉRICA: FRACCIONES CON VENTAJA COMPARATIVA REVELADA EN EL MUNDO, POR PAÍS					
Detalle	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Total de fracciones exportadas al mundo con VCR	267	200	261	132	140
Total de fracciones con VCR en el mundo y también en EE.UU.	131	84	80	57	58
<i>Shopping list</i>	100	76	128	46	65
Otras fracciones con VCR en el mundo pero no en EE.UU.	36	40	53	29	17

Fuente: elaboración propia según el Cuadro 20 de Monge et al. (2004)

reveladas en el mundo enfrentan barreras de acceso en Estados Unidos.

El Salvador posee ventaja comparativa revelada en el mundo en 200 fracciones arancelarias, pero no las presenta en 116 fracciones que exporta al mercado de EE.UU., de las cuales 76 constituyen su lista de negociación (*shopping list*). En resumen, se calcula que un 38% de los productos de la oferta exportable total de El Salvador en productos alimenticios con ventaja comparativa revelada en el mundo enfrentan barreras de acceso en Estados Unidos.

Por su parte, el Cuadro 3.1 muestra que Guatemala posee ventaja comparativa revelada en el mundo en 261 fracciones arancelarias, pero no así en 181 fracciones que exporta al mercado de EE.UU. De éstas, 128 constituyen su lista de negociación (*shopping list*). Se estima, por lo tanto, que un 49% de los productos de la oferta exportable de Guatemala en productos agropecuarios y agroindustriales con ventaja comparativa reveladas en el mundo enfrentan barreras de acceso en Estados Unidos.

En este sector, Honduras posee ventaja comparativa revelada en el mundo en 132 fracciones

arancelarias, pero no así en 75 fracciones que exporta al mercado de EE.UU., de las cuales 46 constituyen su lista de negociación (*shopping list*). En resumen, se calcula que un 35% de los productos de la oferta exportable de Honduras en productos alimenticios con ventaja comparativa revelada en el mundo enfrenta barreras de acceso en Estados Unidos.

Finalmente, Nicaragua posee ventaja comparativa revelada en el mundo en 140 fracciones arancelarias, pero no así en 82 fracciones que exporta al mercado de EE.UU., de las cuales 65 constituyen su lista de negociación (*shopping list*). Se estima, por lo tanto, que un 46% de los productos de la oferta exportable de Nicaragua en productos alimenticios con ventaja comparativa revelada en el mundo enfrentan barreras de acceso en EE.UU.

En síntesis, a pesar de los beneficios que la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) otorgó a los países centroamericanos, todavía hay una larga lista de productos agropecuarios y agroindustriales de Centroamérica que enfrentan barreras importantes en el mercado estadounidense. De hecho, la mayoría de estas mercancías fueron explícitamente excluidas de

Cuadro 3.2
CENTROAMÉRICA: RESULTADOS DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL CAFTA
SOBRE LOS SHOPPING LIST, POR PAÍS

Detalle	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Hoy	CAFTA	Hoy	CAFTA	Hoy	CAFTA	Hoy	CAFTA	Hoy	CAFTA
Porcentaje de las fracciones con barreras al comercio en EE.UU. (<i>shopping list</i>)	37.5%		38.0%		49.0%		34.8%		46.4%	
Productos excluidos de la ICC	54	A=19% g=81%	40	A=8% G=92%	57	A=9% G=91%	20	G=100%	31	A=6.5% G=84% Aó G=9.5%
Productos con subsidios domésticos en EE.UU.	1	A=100%	3	A=67% G=33%	8	A=75% G=25%	2	A=100%	4	A=75% Aó G=25%
Productos que pagan aranceles advalorem en EE.UU.	19	A=100%	17	A=83% G=17%	25	A=76% G=12% Aó G=12%	3	A=100%	12	A=83% G=17%
Productos que pagan aranceles específicos en EE.UU.	19	A=100%	17	A=83% G=17%	25	A=76% G=12% Aó G=12%	3	A=100%	12	A=83% G=17%
Productos con restricciones no arancelarias en EE.UU.	27	A=74% G=26%	20	A=65% G=30% AóG=5%	26	A=81% G=19%	4	A=50% G=50%	16	A=57% G=35% AóG=9%
Productos con subsidios a las exportaciones en EE.UU.	48	A=56% G=44%	37	A=76% G=22% AóG=2%	64	A=55% G=40% AóG=5%	22	A=50% G=45% AóG=5%	49	A=57% G=35% AóG=8%

Fuente: Elaboración propia.

la ICC. Además, hay diferencias importantes en las listas de negociación (*shopping list*) entre los países centroamericanos (Monge-González, Loría y González-Vega, 2004).

3.1.2 Resultados del proceso de negociación del CAFTA

De los resultados de la identificación de los *shopping lists*, surge la pregunta: ¿cuánto éxito obtuvieron los negociadores centroamericanos en el proceso de formulación del CAFTA? Es decir, ¿cuántos productos con ventaja comparativa que enfrentan barreras al comercio en EE.UU. podrán entrar, en un futuro cercano, libres de gravámenes arancelarios y de barreras no arancelarias a dicho mercado? El Cuadro 3.2 resume los resultados del análisis realizado en el presente estudio sobre los *shopping list* de los países de la región, según las listas de desgravación acordadas en el CAFTA.

En primer lugar, en el Cuadro 3.2 se observa que, en el caso costarricense, por ejemplo, la negociación del CAFTA logró la apertura del mercado de EE.UU. para la totalidad de los productos del *shopping list* de este país, aunque esto no garantiza una desgravación de una sola vez al entrar en vigencia el tratado. Por el contrario, en algunos casos tal desgravación se llevará a cabo mediante un proceso gradual. Así, por ejemplo, mientras que en el caso de los productos que pagan aranceles *ad valorem* y específicos en EE.UU., la desgravación será del 100% una vez entrado en vigencia el tratado (A), en otros productos los procesos de desgravación serán graduales (G).

En el caso de aquellos bienes cuyos productores reciben subsidios de exportación o domésticos por parte del gobierno de EE.UU., el CAFTA sólo logró eliminar los subsidios a la exportación en el comercio bilateral entre EE.UU. y cualquier país de la región, estableciendo cláusulas de salvaguardia especiales para los otros productos que reciben subsidios domésticos. Así, si bien ambas políticas eliminan la posibilidad de comercio desleal de parte de EE.UU. para con los productores centroamericanos de este tipo de bienes en el mercado regional, tales políticas no eliminan la distorsión de precios en dichos bienes en el mercado mundial, debido a que EE.UU. sí es un país grande y, por ende, puede, por medio de políticas comerciales de este tipo, afectar los precios de referencia en los mercados internacionales. Por lo tanto, la barrera implícita que estos subsidios (es decir, los resultantes precios deprimidos) significan para los productos centroamericanos continuará vigente aún luego de la entrada en vigencia del CAFTA.

Cabe señalar, no obstante, que en el caso de los subsidios a las exportaciones, todos los países signatarios del CAFTA se comprometen a trabajar en el contexto de la Organización Mundial del Comercio (OMC), para eliminar dichos subsidios en un futuro cercano. Además, recientemente se ha alcanzado un acuerdo en la OMC para comenzar a discutir el desmantelamiento de los subsidios domésticos por parte de los países ricos a sus productores de bienes alimenticios.

El análisis realizado para el caso de Costa Rica es similar al que se puede realizar para cada uno de los otros países de la región centroamericana. En síntesis, es posible afirmar, con base en los resultados mostrados en el Cuadro 3.2, que el proceso de negociación del CAFTA, para cada uno de los países de Centroamérica, fue exitoso, toda vez que permitió abrir el mercado de EE.UU. en productos en los cuales estos países poseen importantes ventaja comparativa. Todo esto, en adición a preservar los beneficios previamente concedidos por la ICC, en materia de acceso al mercado de EE.UU.

3.1.3 Sectores con ventaja comparativa dinámicos y rezagados

Considerando que los países centroamericanos poseen una importante oferta exportable de bienes con ventaja comparativa hacia EE.UU., la mayoría de los cuales gozan de libre acceso a dicho mercado mediante la ICC y que otros lo gozarán una vez que entre en vigencia el CAFTA, en esta sección se procede a discutir el dinamismo de estos productos durante el período 1998-2000.

El propósito de este análisis es identificar productos que gozan de ventaja comparativa pero cuyo desempeño reciente muestra un rezago con respecto al promedio de la oferta exportable de cada país de la región. Las autoridades podrían usar los resultados de este ejercicio, una vez que se identificasen las causas correspondientes en cada caso particular, para definir acciones puntuales que le permitan a estas actividades mejorar su dinamismo, mediante la adopción de políticas microeconómicas e institucionales que enfrenten las causas concretas del rezago observado. El ejercicio de este estudio, no obstante, simplemente identifica pistas sobre productos que, a pesar de poseer ventaja comparativa revelada, aparentemente no están creciendo como sería de esperarse (es decir, las exportaciones del producto están creciendo menos rápidamente que las del sector correspondiente). Estas pistas no son condición necesaria ni suficiente para que las autoridades intervengan, pero podrían ser útiles para una mejor focalización de algunas intervenciones. La

identificación concreta y evaluación de estas acciones excede los objetivos del presente estudio.

En síntesis, una vez identificados los sectores rezagados y tomando en cuenta los estudios sobre los bienes sensibles de Centroamérica, al final de este apartado se sugiere, de cara al CAFTA, algunas políticas que podrían ayudar a los países de la región a aprovechar las oportunidades en el mercado de EE.UU. y a facilitar la correspondiente reasignación de recursos hacia los sectores con mayores ventaja comparativa en cada uno de estos países, de una manera eficiente.

Costa Rica

El Cuadro 3.3 resume los resultados de la aplicación de la metodología, descrita en la segunda sección del presente estudio, para la identificación de los productos que muestran ventaja comparativa en el caso del sector agropecuario y agroindustrial de Costa Rica y que estuvieron rezagados. En esta parte del análisis, cuando un producto muestra una tasa de crecimiento negativa, se le considera como rezagado. De las cifras del cuadro se desprende que más de dos terceras partes de los productos de este sector (69%) muestran una condición de rezago y que, en términos de su valor, estas exportaciones representan el 68% del total exportado por este país al mundo, con ventaja comparativa en este tipo de productos.

Puede afirmarse que, en el caso de Costa Rica, el desempeño de la mayoría de las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales con ventaja comparativa no fue satisfactorio en este período. De hecho, las exportaciones al mundo de la mayoría de estos productos decrecieron entre 1998 y 2000. Entre las actividades rezagadas sobresalen los productos del mar, flores y plantas ornamentales, algunos vegetales

y tubérculos, palmito, jugo de piña, algunas frutas tropicales, leche evaporada, arroz, ajos, espinacas y cebollas.

Un punto importante de resaltar en el caso costarricense es que, entre las actividades rezagadas, prácticamente la mitad no posee ventaja comparativa en EE.UU. (51%), tal y como se muestra en el Cuadro 3.3. Cabe señalar que, de este total (94 partidas), un importante número de productos efectivamente enfrenta barreras de acceso a dicho mercado, muchas de las cuales, según se ha señalado en la sección anterior (Cuadro 3.2), se eliminarían con la entrada en vigencia del CAFTA. Es decir, parte de la explicación del rezago observado podría ser falta de acceso a un mercado tan importante como EE.UU.

No obstante el anterior resultado, se considera que el mayor acceso que el CAFTA puede ofrecer a ciertos productos identificados como rezagados sería una condición necesaria pero no suficiente para mejorar su desempeño actual. De ahí que se requiera llevar a cabo un estudio más profundo, por parte de las autoridades de Costa Rica, sobre los factores que pudiesen estar afectando el desempeño de estos sectores, para definir y adoptar políticas complementarias al CAFTA, que permitan mejorar su dinamismo y aprovechar las nuevas oportunidades creadas por el tratado. Todo ello, en adición a las políticas de orden general que se recomiendan en las secciones cuatro y cinco de este estudio.

El Salvador

En forma similar al caso de Costa Rica, en el Cuadro 3.4 se resume los resultados de la identificación de los productos que muestran ventaja comparativa en el mundo, en el caso de los productos agropecuarios y

Cuadro 3.3
COSTA RICA:
EXPORTACIONES DE BIENES AGROPECUARIOS Y AGROINDUSTRIALES CON
VENTAJA COMPARATIVA, CLASIFICADAS SEGÚN SECTORES DINÁMICOS Y REZAGADOS 1998-2000
- Cifras en miles dólares y en porcentajes -

Costa Rica	Dinámicos		Rezagados		Totales	
	Número de partidas	Exportaciones promedio al mundo	Número de partidas	Exportaciones promedio al mundo	Número de partidas	Exportaciones promedio al mundo
VCR al mundo >1	83	491,045	184	1,045,532	267	1,536,577
Porcentaje	31%	32%	69%	68%	100%	100%
Con VCR a USA	41	325,025	90	979,654	131	1,304,679
Porcentaje	49%	66%	49%	94%	49%	85%
Sin VCR en USA	42	166,020	94	65,878	136	231,898
Porcentaje	51%	34%	51%	6%	51%	15%

Fuente: Elaboración propia según cifras de Monge-González, Loria y González-Vega (2004).

agroindustriales de El Salvador, y que se mostraron como rezagados.

De las cifras del Cuadro 3.4, se observa que dos terceras partes de los productos de El Salvador con ventaja comparativa en el mundo (66%) muestran un comportamiento de rezago. Además, en términos de su valor, estas exportaciones representan el 78% del total exportado al mundo por este país, con ventaja comparativa en este tipo de productos. En síntesis, en el caso de El Salvador también el desempeño de muchas exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales con ventaja comparativa parece no haber sido satisfactorio. Los sectores rezagados se concentran en los productos del mar y preparaciones a base de pescado, miel natural, frijoles, albaricoques y otras frutas, café oro y descafeinado, té negro, arroz pilado y aceites comestibles, entre otros.

Cabe señalar que, en el caso salvadoreño, de las actividades rezagadas, poco más de dos terceras partes no poseen ventaja comparativa reveladas en EE.UU. (65%), tal y como se muestra en el Cuadro 3.4. De este total (86 actividades), un importante número de productos enfrenta barreras de acceso a dicho mercado, muchas de las cuales se eliminarían con la entrada en vigencia del CAFTA. Si bien esto podría ayudar a estos sectores, al igual que en el caso costarricense, tal eliminación de barreras debería acompañarse de un conjunto de políticas complementarias que promuevan el dinamismo de estas actividades, previo análisis de las causas del rezago en cada caso. El rezago relativo, por sí mismo, no es razón para tomar estas acciones, pero ofrece una pista útil para las autoridades. Además, deben considerarse circunstancias de orden sistémico.

Guatemala

Al igual que en los casos de Costa Rica y El Salvador, el Cuadro 3.5 resume los resultados de la aplicación de la metodología para la identificación de los productos agropecuarios y agroindustriales de Guatemala que muestran ventaja comparativa en el mundo, y que se mostraron rezagados. En línea con los resultados para los otros dos países, la mitad de estos productos con ventaja comparativa (51%) están rezagados. En términos de su valor, estas exportaciones representan el 79% del total exportado por este país al mundo, con ventaja comparativa en este tipo de productos. En el caso de Guatemala, el desempeño de las exportaciones de estos productos con ventaja comparativa en el mundo tampoco parece haber sido satisfactorio. Los sectores rezagados en este país se concentran en las actividades productoras de pechugas de pollo, huevos, miel natural, algunas legumbres, algunas frutas, maíz blanco, arroz pilado, algunas preparaciones a base de cereales, camarones y langostinos, leche en polvo, alcohol etílico, alimentos para perro, tabaco y cigarrillos.

Cabe señalar que, en el caso guatemalteco, de las actividades rezagadas, tres cuartas partes no poseen ventaja comparativa en EE.UU. (75%), tal y como se muestra en el Cuadro 3.5. Además, de este total (99 partidas), un importante número de productos enfrentan barreras de acceso a dicho mercado, muchas de las cuales serían eliminadas con la entrada en vigencia del CAFTA. Al igual que en el caso costarricense y el salvadoreño, tal eliminación de barreras debería acompañarse de un conjunto de políticas que promuevan el dinamismo de estas actividades, previo análisis de las causas del rezago documentado, por parte de las

Cuadro 3.4
EL SALVADOR:
EXPORTACIONES DE BIENES AGROPECUARIOS Y AGROINDUSTRIALES CON VENTAJA
COMPARATIVA, CLASIFICADAS SEGÚN SECTORES DINÁMICOS Y REZAGADOS
1998-2000
- Cifras en miles de dólares y en porcentajes -

El Salvador	Dinámicos		Rezagados		Totales	
	Número de partidas	Exportaciones promedio al mundo	Número de partidas	Exportaciones promedio al mundo	Número de partidas	Exportaciones promedio al mundo
VCR al mundo >1	68	121,113	132	421,047	200	542,160
Porcentaje	34%	22%	66%	78%	100%	100%
Con VCR a USA	38	103,247	46	396,035	84	499,282
Porcentaje	56%	85%	35%	94%	42%	92%
Sin VCR en USA	30	17,866	86	25,012	116	42,878
Porcentaje	44%	15%	65%	6%	58%	8%

Fuente: Elaboración propia según cifras de Monge-González, Loria y González-Vega (2004).

autoridades de Guatemala. En muchos casos estas intervenciones no se justificarían, cuando los sectores respectivos ya hayan alcanzado toda su expansión potencial.

Honduras

El Cuadro 3.6 resume los resultados de la aplicación de la metodología para la identificación de los productos agropecuarios y agroindustriales de Honduras rezagados que muestran ventaja comparativa en el mundo.

De las cifras del Cuadro 3.6, se nota que poco más de dos terceras partes de estos productos (67%) muestran tasas de variación negativas o inferiores al promedio y, más aún, que en términos de su valor, estas exportaciones representen el 77% del total exportado por este país al mundo con ventaja

comparativa en este tipo de productos. En el caso de Honduras también el desempeño de la mayoría de las exportaciones de estos productos con ventaja comparativa parece no haber sido satisfactorio. Los sectores rezagados se concentran en las actividades productoras de productos del mar, preparaciones a base de pescado, banano, higos, guayabas, naranjas, cacao en grano, manteca, grasa y aceite de cacao, aceite en bruto, manteca de cerdo, carnes de diversos tipos, pepinos y garbanzos, entre otros.

Cabe señalar que en Honduras, de las actividades rezagadas, poco menos de dos terceras partes no poseen ventaja comparativa en EE.UU. (64%), tal y como se muestra en el Cuadro 3.6. Además, de este total (56), un importante número de productos enfrentan barreras de acceso a dicho mercado, muchas de las cuales se eliminarían con la entrada en vigencia del CAFTA. Al

Cuadro 3.5						
GUATEMALA: EXPORTACIONES DE BIENES AGROPECUARIOS Y AGROINDUSTRIALES CON VENTAJA COMPARATIVA, CLASIFICADAS SEGÚN SECTORES DINÁMICOS Y REZAGADOS						
- cifras en miles de dólares y en porcentajes -						
Guatemala	Dinámicos		Rezagados		Totales	
	Número de partidas	Exportaciones promedio al mundo	Número de partidas	Exportaciones promedio al mundo	Número de partidas	Exportaciones promedio al mundo
VCR al mundo >1	129	256,820	132	979,325	261	1,236,145
Porcentaje	49%	21%	51%	79%	100%	100%
Con VCR a USA	47	186,597	33	909,929	80	1,096,526
Porcentaje	36%	73%	25%	93%	31%	89%
Sin VCR en USA	82	70,223	99	69,396	181	139,619
Porcentaje	64%	27%	75%	7%	69%	11%
Fuente: Elaboración propia según cifras de Monge-González, Loria y González-Vega (2004).						
Cuadro 3.6						
HONDURAS: EXPORTACIONES DE BIENES AGROPECUARIOS Y AGROINDUSTRIALES CON VENTAJA COMPARATIVA, CLASIFICADAS SEGÚN SECTORES DINÁMICOS Y REZAGADOS						
- cifras en miles de dólares y en porcentajes -						
Honduras	Dinámicos		Rezagados		Totales	
	Número de partidas	Exportaciones promedio al mundo	Número de partidas	Exportaciones promedio al mundo	Número de partidas	Exportaciones promedio al mundo
VCR al mundo >1	44	115,670	88	380,436	132	496,106
Porcentaje	33%	23%	67%	77%	100%	100%
Con VCR a USA	25	63,520	32	366,995	57	430,515
Porcentaje	57%	55%	36%	96%	43%	87%
Sin VCR en USA	19	52,150	56	13,441	75	65,591
Porcentaje	43%	45%	64%	4%	57%	13%
Fuente: Elaboración propia según cifras de Monge-González, Loria y González-Vega (2004).						

igual que en los casos anteriores, tal eliminación de barreras debería acompañarse de un conjunto de políticas que promuevan el dinamismo de estas actividades, previo análisis de las causas del rezago documentado en este trabajo, por parte de las autoridades hondureñas.

Nicaragua

Al igual que en el caso de los otros países de la región, el Cuadro 3.7 resume los resultados de la aplicación de la metodología usada para la identificación de los productos agropecuarios y agroindustriales nicaragüenses rezagados que muestran ventaja comparativa.

Poco más de dos terceras partes de los productos con ventaja comparativa (70%) crecen a una tasa inferior a la tasa de la oferta exportable de todo el sector agropecuario y agroindustrial de Nicaragua. En términos de valor, estas exportaciones representan el 57% del total exportado por este país al mundo, con ventaja comparativa en este tipo de productos. Debe tenerse presente que la tasa de crecimiento de la oferta exportable de todo el sector objeto de estudio fue de 9.16%. Esto contrasta con la tasa de crecimiento de la mayoría de las fracciones rezagadas (89%), las cuales muestran tasas de variación negativas.

En resumen, puede afirmarse que, en el caso de Nicaragua, el desempeño de la mayoría de las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales con ventaja comparativa no pareciera haber sido satisfactorio, ya que muchas muestran tasas de variación negativas. Entre las actividades rezagadas se destacan los productos del mar (pescados y algunos moluscos) así como preparaciones a base de cereales.

Un punto importante de resaltar en el caso nicaragüense es que, de las actividades rezagadas, poco más de la mitad no poseen ventaja comparativa

en EE.UU. (66%), tal y como se muestra en el Cuadro 3.11. Cabe señalar que, de este total (65), un importante número de productos enfrenta barreras de acceso a dicho mercado, muchas de las cuales, según se ha señalado en la sección anterior (Cuadro 3.2), se eliminarían con la entrada en vigencia del CAFTA.

No obstante este resultado, se considera que el mayor acceso que el CAFTA pueda ofrecer a ciertos productos identificados como rezagados no sería suficiente para mejorar su desempeño actual. De allí que se requiera llevar a cabo un estudio más profundo por parte de las autoridades de este país sobre los factores que pueden estar afectando el desempeño de estos sectores, para definir y adoptar políticas complementarias al CAFTA.

En el análisis anterior, cada vez que las exportaciones de un producto dado mostraron una tasa de crecimiento negativa, durante el período bajo estudio, se consideró que el producto estuvo rezagado. En casos de una disminución sistémica de las exportaciones, sin embargo, este procedimiento podría multiplicar de manera no razonable el número de actividades consideradas como rezagadas. Este podría ser el caso, por ejemplo, de una disminución del conjunto total de las exportaciones debida a una situación recesiva en la economía mundial o de una disminución de las exportaciones agropecuarias por razones climáticas. En este caso, intervenciones locales de política no podrían estimular sanamente las exportaciones y otro tipo de medidas serían aconsejables.

Con el fin de no sobredimensionar los resultados sobre actividades rezagadas, aquí se presenta resultados de un ejercicio adicional, en el que se usa el siguiente criterio alternativo para identificar un producto como rezagado. Cuando las exportaciones de un producto han decrecido más que las del sub-sector correspon-

Cuadro 3.7
NICARAGUA: EXPORTACIONES DE BIENES AGROPECUARIOS Y AGROINDUSTRIALES CON VENTAJA COMPARATIVA, CLASIFICADAS SEGÚN SECTORES DINÁMICOS Y REZAGADOS
- cifras en miles de dólares y en porcentajes -

Nicaragua	Dinámicos		Rezagados		Totales	
	Número de partidas	Exportaciones promedio al mundo	Número de partidas	Exportaciones promedio al mundo	Número de partidas	Exportaciones promedio al mundo
VCR al mundo >1	42	179,637	98	241,492	140	421,129
Porcentaje	30%	43%	70%	57%	100%	100%
Con VCR a USA	25	150,289	33	71,706	58	221,995
Porcentaje	60%	84%	34%	30%	41%	53%
Sin VCR en USA	17	29,349	65	169,785	82	199,134
Porcentaje	40%	16%	66%	70%	59%	47%

Fuente: Elaboración propia según cifras de Monge-González, Loria y González-Vega (2004).

diente, se considera que el producto ha estado rezagado, pero no así en el caso en que las exportaciones de este producto hayan disminuido menos que las de su sub-sector. Estos resultados son presentados en el Cuadro 3.8. Se ignoran los datos para Nicaragua, porque en este caso no se presentó una tasa de crecimiento negativo de las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales.

En el caso de Costa Rica, las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales disminuyeron 11.9% entre 1998 y 2000. Un 36% de los productos de exportación con ventaja comparativa revelada en el mundo y un 42% de los productos con ventaja comparativa revelada tanto en el mundo como en EE.UU. mostraron rezago en este sentido. Los montos involucrados en este último caso (ventajas en ambos mercados) representaron 82% del monto exportable que estuvo rezagado en este país. El cuadro 3.8 presenta la lista de los artículos afectados de esta manera. En comparación con los otros países de la región, la lista es particularmente larga en Costa Rica. La lista incluye algunos pescados (atunes y pargos), verduras, frutas y tubérculos. El caso de cada producto tiene su explicación propia. Para algunas flores, por ejemplo, la disminución en las exportaciones refleja una expansión previa no sostenible, estimulada en

parte por subsidios a las exportaciones que fueron gradualmente eliminados y por expectativas que no fueron cumplidas.

Tasas de crecimiento negativo de las exportaciones de una larga lista de productos podrían indicar que en Costa Rica hay un mayor número de empresarios dispuestos a iniciar esfuerzos de exportación que no en todos los casos son exitosos. A pesar de los fracasos, ésta es una señal positiva y refleja un entorno en el que la búsqueda de nuevos productos de exportación ha sido más dinámica que en otros países de Centroamérica.

En el caso de El Salvador, las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales disminuyeron mucho menos, en un 1.5% para el período. Un 53% de los productos de exportación con ventaja comparativa revelada en el mundo y un 41% de los productos con ventaja comparativa reveladas tanto en el mundo como en EE.UU. mostraron rezago en este sentido (es decir, mostraron tasas de decrecimiento mayores que las tasas de decrecimiento del respectivo sub-sector). Los montos involucrados en este último caso representaron 63% del monto exportable rezagado en este país. En el caso de El Salvador, los productos rezagados según este criterio fueron los jugos de tomate, pescados y mariscos y grasas comestibles.

<p align="center">Cuadro 3.8 CENTROAMÉRICA: DETALLE DE LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS Y AGROPECUARIOS CUYAS EXPORTACIONES NO CRECIERON O DISMINUYERON MENOS QUE EL AGREGADO, SEGÚN PAÍS Y RESULTADO DE VCR (Valor exportado en miles de dólares, el número entre paréntesis para cada país representa la tasa de variación del sector agropecuario y agroindustrial como un todo)</p>						
País	VCR en:	Fraccio- nes	% de las reza- gadas	Valor exportado	% de las rezagadas	Productos
Costa Rica (-11.86)	Mundo & USA	38	0.42	802,495	0.82	Atunes y pargos, algunas flores, maíz dulce, chayote y ayote, malanga, tiquisque y ñampí. Algunos frutos secos, cocos y nueces de marañón. Palmitos. Jugo de piña
	Solo Mundo	34	0.36	3,768	0.06	Jugos frutas. Mejoradores de panificación. Plantulas
El Salvador (-1.54)	Mundo & USA	19	0.41	1,256	0	Pescados y mariscos. Jugo de tomate
	Solo Mundo	46	0.53	1,475	0.06	Grasas comestibles
Guatemala (-1.26)	Mundo & USA	3	0.09	573,246	0.63	Café oro
	Solo Mundo	9	0.09	65	0	Challotes. Peras
Honduras (-10.71)	Mundo & USA	5	0.16	184,993	0.5	Camarones cultivados. Melones. Manteca, grasa y aceite de cacao. Aceites de palma
	Solo Mundo	4	0.07	1,343	0.1	Hortalizas preparadas sin congelar

Fuente: Elaboración propia.

En Guatemala, las exportaciones correspondientes disminuyeron 1.3%. Un 9% tanto de los productos de exportación con ventaja comparativa reveladas en el mundo como de los productos con ventaja comparativa reveladas tanto en el mundo como en EE.UU. mostraron rezago en este sentido. Los montos involucrados representaron 63% del monto exportable rezagado en este país. Los productos rezagados según este criterio fueron el café oro, los chalotes y las peras.

Finalmente, en Honduras, las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales disminuyeron más fuertemente, en un 10.7%. Un 7% de los productos de exportación con ventaja comparativa revelada en el mundo y un 16% de los productos con ventaja comparativa revelada tanto en el mundo como en EE.UU. mostraron rezago en este sentido. Los montos involucrados en este último caso representaron 50% del monto exportable rezagado en este país. El cuadro muestra la lista de productos involucrados, la que incluye algunos productos similares a los afectados en el resto de Centroamérica, incluyendo camarones, melones, aceites y hortalizas.

Estas consideraciones sobre la definición y posibles causas de los rezagos permiten sugerir un uso cauteloso de estos resultados, a la hora de diseñar políticas para combatir los rezagos en cualquiera de los países de la región. Se espera que estos resultados ofrezcan, sin embargo, pistas para iniciar con más facilidad este ejercicio.

3.2 SECTOR MANUFACTURERO

3.2.1 Productos con ventaja comparativa revelada

Al emplear la metodología de Balassa (1967) para el caso de los productos manufacturados de cada país de la región, se logró identificar 552 productos con ventaja comparativa en Costa Rica, 734 en El Salvador, 1003 en Guatemala, 470 en Honduras y 302

en Nicaragua (Cuadro 3. 9). Entre estos productos, no todos muestran ventaja comparativa revelada en EE.UU. De hecho, los productos con ventaja comparativa en ambos mercados son pocos, en términos relativos al total de fracciones exportadas al mundo con ventaja comparativa por parte de los países de la región. Además, de aquellos productos con ventaja comparativa en el mundo pero no en EE.UU., sólo se identificó con problemas de acceso algunas confecciones textiles y, en el caso de El Salvador, el calzado.

Como se mencionó en la sección sobre metodología, para evitar conclusiones no útiles en relación con las ventajas comparativas reveladas de los países de Centroamérica en materia de textiles, se procedió a repetir los cálculos del IVCR –tanto al mundo como a Estados Unidos, pero utilizando a Asia como grupo de comparación en vez de América Latina. Los resultados de dicho ejercicio y su comparación con los resultados obtenidos inicialmente para las confecciones textiles (clasificadas en los capítulos del 60 al 63 del SAC) se resume en el Cuadro 3.10.

Los resultados confirman que, en el caso de las confecciones textiles, el uso de Latinoamérica como zona de comparación no produce mayor sesgo en los resultados del cálculo del IVCR para los tres principales exportadores de este tipo de productos en la región, Honduras, El Salvador y Costa Rica.

No obstante, en el caso de Guatemala el uso de Asia como zona de comparación reveló una sobrestimación moderada de las VCR en el mundo así como una subestimación moderada de las VCR en Estados Unidos. Lo anterior, por cuanto el método inicial había reportado 14% del valor de las exportaciones textiles de Guatemala con ventaja comparativa al mundo, cuando en realidad no la tienen. Por su parte, se había reportado que un monto equivalente al 15% del valor total de las confecciones textiles exportadas por Guatemala no tenía VCR en el mercado de Estados Unidos, cuando en realidad sí la tenían. Esto quiere decir que se estaba subestimando el conjunto de exportaciones textiles de ese país que se beneficiarían de la mayor apertura del

Cuadro 3.9
CENTROAMÉRICA: PRODUCTOS DEL SECTOR MANUFACTURERO
CON VENTAJA COMPARATIVA EN EL MUNDO, POR PAÍS

Detalle	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Total de fracciones exportadas al Mundo con VCR	522	734	1003	470	302
Total de fracciones con VCR en el mundo y también en EE.UU.	222	185	214	199	75
Productos textiles (para El Salvador incluye calzado)	17	46	95	24	13
Otras fracciones con VCR en el mundo pero no en USA	283	503	694	247	214

Fuente: Elaboración propia según cifras de la SIECA.

mercado estadounidense consagrada en el texto negociado del CAFTA.

Igualmente importante es señalar que, en el caso de Nicaragua, los resultados del recálculo del IVCR utilizando a Asia como zona de comparación revelaron una elevada imprecisión a la hora de identificar las VCR, por cuanto el 39% del valor exportado de esos productos reveló inicialmente tener VCR en el mundo, cuando en realidad no las tiene, y el 56% del valor exportado de esos productos arrojó resultados opuestos a los que se obtuvieron con el recálculo, tanto para el caso del IVCR en el mundo como del IVCR en Estados Unidos.

En síntesis, el ejercicio anterior muestra que, en las cifras presentadas en el Cuadro 3.9, fueron sobrestimadas las VCR de Guatemala en materia de confecciones textiles. Sin embargo, el potencial beneficio que dicho país obtendría del CAFTA fue subestimado, según lo revelaron los mismos resultados

obtenidos del recálculo del IVCR en Estados Unidos utilizando a Asia como grupo de comparación.

Finalmente, Nicaragua reveló ser el único país para el que del todo no parece recomendable utilizar a Latinoamérica como grupo de comparación al medir las VCR para las confecciones textiles. Tales resultados se presentan aquí como una prevención importante para el lector.

3.2.2 Resultados del proceso de negociación del CAFTA

En el caso del sector manufacturero, los únicos productos centroamericanos que enfrentaban barreras de acceso en el mercado de Estados Unidos antes de iniciar la negociación del CAFTA eran las confecciones textiles y de calzado. Las barreras comerciales en EE.UU. para las confecciones textiles son un elemento

Cuadro 3.10
CENTROAMÉRICA: RESULTADOS DEL CÁLCULO DEL IVCR PARA LAS CONFECCIONES TEXTILES UTILIZANDO A ASIA EN VEZ DE LATINOAMÉRICA COMO ZONA DE COMPARACIÓN, POR PAÍS.

PAÍS	Costa Rica (153 frac.)		El Salvador (248 frac.)		Guatemala (297 frac.)		Honduras (121 frac.)		Nicaragua (113 frac.)	
	Frac- ciones	%Exp. Text.	Frac- ciones	%Exp. Text.	Frac- ciones	%Exp. Text.	Frac- ciones	%Exp. Text.	Frac- ciones	%Exp. Text.
VCR ficticias MUNDO	12	1%	32	2%	64	14%	13	1%	13	39%
VCR ignoradas MUNDO	1	0%	1	2%	4	2%	3	1%	0	0%
VCR ficticias en USA	2	0%	5	0%	10	0%	0	0%	1	0%
VCR ignoradas en USA	10	7%	6	4%	12	15%	5	4%	0	0%
Revisión completa	2	1%	5	1%	12	4%	6	6%	3	56%
Resultados significativos	Leve subestimación VCR en USA		Ninguno		Sobrestimación VCR Mundo Subestimación VCR USA		Leve cantidad de resultados espúreos		Alta Sobrestimac. VCR (M) Resultados muy espúreos	

1- Los números entre paréntesis indican el número de fracciones arancelarias textiles con exportaciones al mundo entre 1998 y 2000.

2- Una partida arancelaria tiene VCR ficticia si el IVCR original ≥ 1 y la corrección utilizando a Asia arroja un resultado opuesto.

3- Una partida arancelaria tiene VCR ignorada sobre el IVCR original ≤ 1 y la corrección utilizando a Asia arroja un resultado opuesto.

4- Se habla de reversión completa cuando el resultado del IVCR calculado utilizando a Asia arroja un resultado contrario al original, tanto en el Mundo como en Estados Unidos.

5- Los criterios utilizados para juzgar los resultados numéricos presentados en esta tabla fueron los siguientes: $x < 5\%$ = No significativo. $5\% < x < 10\%$ = Leve. $10\% < x < 20\%$ = Moderado. $x > 20\%$ = Alto

Fuente: Elaboración propia.

común de la oferta exportable de los cinco países de la región, en tanto que las barreras comerciales sobre el calzado son relevantes únicamente para la oferta exportable de El Salvador.¹⁰

Las confecciones textiles se clasifican en los capítulos del 61 al 63 del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), en tanto que el calzado se clasifica en el capítulo 64. Las principales restricciones que enfrentan dichos productos en el mercado de Estados Unidos tienen que ver con cuotas, contingentes arancelarios con arancel preferencial y reglas de origen sumamente restrictivas.

En cuanto a las mejoras en las condiciones de acceso para productos textiles, según se explica en COMEX (2004), el CAFTA dispone la eliminación inmediata de aranceles para todos los productos exceptuando hilados de coco y tejidos de hilados de filamentos sintéticos (desgravación gradual a 5 y 10 años plazo, respectivamente). Por su parte, en lo referente a las reglas de origen, se logró mejoras significativas, tales como:

- Para que las prendas de vestir sean originarias, basta con que las mismas sean confeccionadas con hilados originarios de alguna de las partes. Sin embargo, para productos como los sostenes, *boxer shorts*, pijamas, valijas de tela y tela para sombrillas, aplica una excepción a dicha regla, en virtud de la cual para que la prenda se considere como originaria se requiere únicamente que sea cortada y cocida en la región, sin importar el país del mundo del que provengan las materias primas utilizadas.
- Los países de Centroamérica podrán utilizar telas de tejido plano provenientes de México y Canadá por un monto máximo anual de cien millones de metros cuadrados equivalentes y exportar la prenda a Estados Unidos sin pagar aranceles.¹¹
- En el caso de las prendas de vestir de lana, las mismas deben elaborarse con tejidos fabricados en Centroamérica pero no se requiere que el hilado sea originario de la región.

Al observar lo negociado por los países de la región en el CAFTA para estos productos, se percibe que se logró una mejora importante en las condiciones de acceso de dichos productos al mercado estadounidense, ya que los contingentes arancelarios fueron

ampliados significativamente, a la vez que se logró también la flexibilización de las reglas de origen aplicables a estas mercancías (COMEX, 2004).

Claro está, debe tenerse presente que, el hecho de que las condiciones de acceso sean mejoradas por el CAFTA no debe interpretarse como una indicación inequívoca de que los países de Centroamérica incrementarán su participación en dicho mercado, pues existen factores de competitividad más allá de las barreras al comercio que influyen en la penetración de este tipo de productos. El más contundente es, sin duda alguna, la enorme competitividad en precios de los países asiáticos (principalmente China) al tener costos de mano de obra considerablemente inferiores a los de Centroamérica.

3.2.3 Sectores con ventaja comparativa dinámicos y rezagados

Costa Rica

El Cuadro 3.11 resume los resultados de la aplicación de la metodología descrita en la segunda sección del presente estudio, para la identificación de los productos manufacturados de Costa Rica que muestran ventaja comparativa y que estuvieron rezagados.

Las cifras del Cuadro 3.11 muestran que el 67% de las fracciones de manufactura costarricenses se clasifican como rezagadas durante el período 1998-2000, al crecer sus exportaciones a una tasa inferior a la tasa de la oferta exportable de todo el sector manufacturero de Costa Rica. Sin embargo, en términos de valor exportado, estos productos representan sólo el 34% del total exportado por este país al mundo con ventaja comparativa en este tipo de productos. Es decir, hay un rezago comparativamente menor en este país. Además, debe tenerse presente que la tasa de crecimiento de la oferta exportable de todo el sector es un elevado 17.4%. De las fracciones rezagadas (348), sin embargo, el 70% muestra tasas de variación negativas. Los sectores rezagados se concentran en las actividades productoras de plásticos, resinas y polímeros; puertas, ventanas y adornos de madera; cajas de papel o cartón; confecciones textiles; diversas máquinas y aparatos; secadoras para el cabello; circuitos integrados, microestructuras electrónicas; barcos de vela; muebles de plástico y madera; medicamentos; insecticidas y desinfectantes; cueros y pieles de bovino; productos de caucho y otros.

Un punto importante a resaltar en el caso costarricense es que, de las actividades rezagadas, más de la mitad no posee ventaja comparativa en EE.UU. (59%), tal y como se muestra en el Cuadro 3.11. Debido a que para la mayoría de estos productos

10 De acuerdo con consultas hechas al grupo negociador de Costa Rica para el CAFTA.

11 Esta disposición entrará en vigencia una vez que México y Canadá modifiquen sus leyes para permitir el ingreso libre de aranceles a las prendas estadounidenses elaboradas con telas centroamericanas.

no existen barreras comerciales en EE.UU., se recomienda que las autoridades costarricenses lleven a cabo un análisis detallado de los posibles factores que pueden estar afectando el desempeño de estos productos. Esto permitiría definir políticas complementarias al CAFTA, cuando se justifique, que permitan mejorar el dinamismo de estos sectores y aprovechar las nuevas oportunidades del tratado. Todo ello, en adición a la adopción de las políticas agregadas sugeridas en este estudio, resumidas en las secciones cuarta y quinta de este documento, que permitirían que las ventajas comparativas se fueran revelando.

El Salvador

En el Cuadro 3.12 se resume los resultados de la aplicación de la metodología descrita en la segunda sección del presente estudio para la identificación de los productos manufacturados de El Salvador que

muestran ventaja comparativa y que estuvieron rezagados.

De las cifras del cuadro se observa que el 59% de las fracciones de la manufactura se clasifica como rezagadas, al crecer a una tasa inferior a la tasa de la oferta exportable del sector manufacturero de El Salvador. Estos productos, en términos de valor exportado, representan la mitad (50%) del total exportado por este país al mundo con ventaja comparativa en este tipo de productos. Además, debe tenerse presente que la tasa de crecimiento de la oferta exportable de todo el sector es 6.1% y que, de las fracciones rezagadas (433), el 67% muestra tasas de variación negativas. Así, al igual que en Costa Rica, en este período se experimentó disminuciones en las exportaciones de un número importante de productos manufacturados salvadoreños. Los sectores rezagados se concentran en las actividades productoras de

Cuadro 3.11
COSTA RICA: EXPORTACIONES DE BIENES MANUFACTURADOS CON VENTAJA COMPARATIVA,
CLASIFICADAS SEGÚN SECTORES DINÁMICOS Y REZAGADOS
- cifras en miles de dólares y en porcentajes -

Costa Rica	Dinámicos		Rezagados		Totales	
	Número de partidas	Exportaciones al mundo	Número de partidas	Exportaciones al mundo	Número de partidas	Exportaciones al mundo
VCR al mundo >1	174	2,233,111	348	1,138,203	522	3,371,314
Porcentaje	33%	66%	67%	34%	100%	100%
Con VCR a USA	79	2,034,042	143	863,086	222	2,897,127
Porcentaje	45%	91%	41%	76%	43%	86%
Sin VCR en USA	95	199,069	205	275,118	300	474,187
Porcentaje	55%	9%	59%	24%	57%	14%

Fuente: Elaboración propia según cifras de Monge-González, Loria y González-Vega (2004).

Cuadro 3.12
EL SALVADOR: EXPORTACIONES DE BIENES MANUFACTURADOS CON VENTAJA COMPARATIVA,
CLASIFICADAS SEGÚN SECTORES DINÁMICOS Y REZAGADOS
- cifras en miles de dólares y en porcentajes -

El Salvador	Dinámicos		Rezagados		Totales	
	Número de partidas	Exportaciones al mundo	Número de partidas	Exportaciones al mundo	Número de partidas	Exportaciones al mundo
VCR al mundo >1	301	328,897	433	328,750	734	657,647
Porcentaje	41%	50%	59%	50%	100%	100%
Con VCR a USA	87	200,470	98	176,593	185	377,062
Porcentaje	29%	61%	23%	54%	25%	57%
Sin VCR en USA	214	128,427	335	152,158	549	280,585
Porcentaje	71%	39%	77%	46%	75%	43%

Fuente: Elaboración propia según cifras de Monge-González, Loria y González-Vega (2004).

champús; insecticidas; medicamentos que contienen antibióticos; cueros y pieles de bovino; papel; tejidos e hilados de fibras sintéticas y algodón; confecciones textiles; calzado de cuero; suelas y tacones de caucho; hachas y herramientas; muebles de madera; pinturas a base de polímeros acrílicos; dentífricos; jabones de tocador; desinfectantes; productos plásticos; productos de papel; tejidos e hilados y otros.

En el caso salvadoreño, de las actividades rezagadas más de tres cuartas partes no poseen ventaja comparativa en EE.UU. (77%), tal y como se muestra en el Cuadro 3.12. Debido a que para la mayoría de estos productos no existen barreras comerciales en EE.UU., se recomienda, al igual que en el caso de Costa Rica, analizar en mayor detalle los posibles factores que pueden estar afectando el desempeño de estos productos, para definir políticas que permitan mejorar el dinamismo de estos sectores y aprovechar las nuevas oportunidades del CAFTA.

Guatemala

El Cuadro 3.13 resume los resultados de la aplicación de la metodología descrita en la segunda sección del presente estudio para la identificación de los productos manufacturados de Guatemala que muestran ventaja comparativa y que estuvieron rezagados. El cuadro muestra que el 64% de las fracciones de la manufactura se clasifica como rezagadas durante el período 1998-2000, al crecer a una tasa inferior a la tasa de la oferta exportable del sector manufacturero de Guatemala. Estos productos, en términos de valor exportado, representan el 60% del total exportado por este país al mundo con ventaja comparativa en este tipo de productos.

Además, la tasa de crecimiento de la oferta exportable del sector es 7.95%. Entre las fracciones rezagadas (645), el 68% muestran tasas de variación

negativas. Los sectores rezagados se concentran en las actividades productoras de talcos, champús, desodorantes de uso personal; insecticidas, fungicidas y desinfectantes; productos de caucho y látex; tejidos e hilados, teñidos y estampados; confecciones textiles; congeladores horizontales; armarios y mostradores; muebles de madera, metal y plástico; pinceles, brochas y bolígrafos; envases de vidrio; puertas y marcos; medicamentos; láminas acrílicas y productos plásticos; papel y sus manufacturas; calzado de suela de cuero, calzado deportivo, etc.

Un punto importante a resaltar en el caso guatemalteco es que, de las actividades rezagadas, el 82% no posee ventaja comparativa en EE.UU., tal y como se muestra en el Cuadro 3.13. Debido a que para la mayoría de estos productos no existen barreras comerciales en EE.UU., se recomienda que las autoridades de este país lleven a cabo un análisis detallado de los posibles factores que pueden estar afectando el desempeño de estos productos, para definir e implementar políticas complementarias al CAFTA, que permitan mejorar el dinamismo de estos sectores y aprovechar las nuevas oportunidades del tratado.

Honduras

En el Cuadro 3.14 se resume los resultados de la aplicación de la metodología descrita en la segunda sección del presente estudio para la identificación de los productos manufacturados de Honduras rezagados que muestran ventaja comparativa.

De las cifras del cuadro se observa que el 69% de las fracciones de manufactura hondureña se clasifica como rezagadas, al crecer a una tasa inferior a la tasa de la oferta exportable del sector manufacturero de Honduras. Estos productos, sin embargo, en términos de valor exportado, no representan ni la mitad (48%) del total exportado por este país al mundo con ventaja

Cuadro 3.13
GUATEMALA: EXPORTACIONES DE BIENES MANUFACTURADOS CON VENTAJA COMPARATIVA,
CLASIFICADAS SEGÚN SECTORES DINÁMICOS Y REZAGADOS
- cifras en miles de dólares y en porcentajes -

Guatemala	Dinámicos		Rezagados		Totales	
	Número de partidas	Exportaciones al mundo	Número de partidas	Exportaciones al mundo	Número de partidas	Exportaciones al mundo
VCR al mundo >1	358	382,052	645	579,405	1003	961,457
Porcentaje	36%	40%	64%	60%	100%	100%
Con VCR a USA	99	262,016	115	347,493	214	609,509
Porcentaje	28%	69%	18%	60%	21%	63%
Sin VCR en USA	259	120,036	530	231,912	789	351,949
Porcentaje	72%	31%	82%	40%	79%	37%

Fuente: Elaboración propia según cifras de Monge-González, Loria y González-Vega (2004).

comparativa en este tipo de productos. La tasa de crecimiento de la oferta exportable del sector es 12.3. De las fracciones rezagadas (324), el 65% muestra tasas de variación negativas.

Los sectores rezagados se concentran en las actividades productoras de botellas y frascos plásticos; madera densificada en bloques; cajones y cajas de madera; manufacturas de madera; cajas de papel y cartón; hilados de algodón; confecciones textiles de algodón y fibras sintéticas; vajillas; oro en bruto; alambre de púas; clavos y chinchas; cables y conductores eléctricos; muebles de metal y madera; fósforos (cerillos); papel higiénico; cuadernos; paneles, placas y bloques de paja o aserrín; pinturas y barnices; jabones de tocador y medicinales; colas y adhesivos.

En el caso hondureño, de las actividades rezagadas, dos terceras partes no poseen ventaja comparativa en EE.UU. (65%), tal y como se muestra en el Cuadro 3.14. Debido a que para la mayoría de estos productos no existen barreras comerciales en EE.UU., se

recomienda analizar en mayor detalle los posibles factores que pueden estar afectando el desempeño de estos productos, para definir e implementar políticas que permitan mejorar el dinamismo de estos sectores y aprovechar las nuevas oportunidades del CAFTA. Como en los casos anteriores, posiblemente factores de orden sistémico en los mercados internacionales (recesión mundial) explican una parte importante de esta contracción de las exportaciones. Los sectores rezagados son los que han mostrado menos capacidad relativa de enfrentar estos eventos y de lograr una competitividad sostenida durante el ciclo económico.

Nicaragua

El Cuadro 3.15 resume los resultados de la aplicación de la metodología descrita en la segunda sección del presente estudio, para la identificación de los productos manufacturados de Nicaragua que muestran ventaja comparativa y que estuvieron rezagados.

Cuadro 3.14
HONDURAS: EXPORTACIONES DE BIENES MANUFACTURADOS CON VENTAJA COMPARATIVA,
CLASIFICADAS SEGÚN SECTORES DINÁMICOS Y REZAGADOS
- cifras en miles de dólares y en porcentajes -

Honduras	Dinámicos		Rezagados		Totales	
	Número de partidas	Exportaciones al mundo	Número de partidas	Exportaciones al mundo	Número de partidas	Exportaciones al mundo
VCR al mundo >1	146	168,481	324	153,757	470	322,238
Porcentaje	31%	52%	69%	48%	100%	100%
Con VCR a USA	87	146,195	112	127,757	199	273,952
Porcentaje	60%	87%	35%	83%	42%	85%
Sin VCR en USA	59	22,286	212	26,000	271	48,286
Porcentaje	40%	13%	65%	17%	58%	15%

Fuente: Elaboración propia según cifras de Monge-González, Loria y González-Vega (2004).

Cuadro 3.15
NICARAGUA: EXPORTACIONES DE BIENES MANUFACTURADOS CON VENTAJA COMPARATIVA,
CLASIFICADAS SEGÚN SECTORES DINÁMICOS Y REZAGADOS
- cifras en miles de dólares y en porcentajes -

Nicaragua	Dinámicos		Rezagados		Totales	
	Número de partidas	Exportaciones al mundo	Número de partidas	Exportaciones al mundo	Número de partidas	Exportaciones al mundo
VCR al mundo >1	75	29,429	227	50,981	302	80,409
Porcentaje	25%	37%	75%	63%	100%	100%
Con VCR a USA	26	11,775	41	41,634	67	53,409
Porcentaje	35%	40%	18%	82%	22%	66%
Sin VCR en USA	49	17,654	186	9,346	235	27,000
Porcentaje	65%	60%	82%	18%	78%	34%

Fuente: Elaboración propia según cifras de Monge-González, Loria y González-Vega (2004).

El cuadro muestra que, en forma similar al resto de los países de la región, el 75% de las fracciones de manufactura se clasifica como rezagadas durante el período 1998-2000, al crecer a una tasa inferior a la tasa de la oferta exportable del sector manufacturero de Nicaragua. El valor exportado en este tipo de productos representa el 63% del total exportado por este país al mundo con ventaja comparativa en manufacturas. Cabe señalar que la tasa de crecimiento de la oferta exportable del sector manufacturero fue 0.3% y que, de las fracciones rezagadas (227), el 54% muestra tasas de variación negativas. Es importante destacar que los sectores rezagados se concentran en las actividades productoras de calzado de cuero; congeladores verticales; madera de coníferas (ciprés) y oro en bruto, en polvo o platinado.

Un punto importante de resaltar en el caso nicaragüense es que, de las actividades rezagadas, el 82% no posee ventaja comparativa en EE.UU., tal y como se muestra en el Cuadro 3.15. Se recomienda que las autoridades de este país lleven a cabo un análisis detallado de los posibles factores que pueden estar afectando el desempeño de estos productos, para identificar políticas complementarias al CAFTA, que permitan mejorar el dinamismo de estos sectores y aprovechar las nuevas oportunidades del tratado.

3.3 SERVICIOS RELACIONADOS CON LA INTERNET Y EL TURISMO

La tendencia mundial de las últimas décadas ha mostrado que el intercambio de servicios entre países gana cada vez más importancia en los flujos de comercio internacional. Centroamérica no se escapa a esta tendencia. Su oferta exportable de servicios tiende a incrementarse cada vez más. Entre estos servicios se destacan el turismo y la banca, para los cinco países de la región, y algunos casos más específicos, como el desarrollo de software en Costa Rica.

Es por ello que el presente estudio quiso ir más allá de los enfoques tradicionales, que se circunscriben al comercio de mercancías, al analizar los potenciales efectos del CAFTA sobre las exportaciones de servicios relacionados con la Internet (*Internet-related services*).¹² Este tema reviste especial interés debido al reciente crecimiento sostenido en las importaciones de este tipo de servicios, por parte de EE.UU. (Freund and Weinhold, 2002).

12 Se incluye aquí los servicios de contaduría, auditoría y teneduría de libros; desarrollo de software; consultoría legal, económica y financiera; servicios de relaciones públicas y servicios de intermediación financiera.

Como se explicó en la sección metodológica, en un principio se tenía la intención de obtener indicadores similares al Índice de Ventaja Comparativa Revelada de Balassa (IVCR) y al Indicador de Dinamismo (ID) para el comercio de servicios de Centroamérica. No obstante, debido a limitaciones en las estadísticas disponibles fue necesario sustituir la pretensión inicial por un análisis diferente, el cual trata de evaluar el dinamismo tanto de la demanda como de la participación de la región en el mercado de Estados Unidos, para los servicios más importantes relacionados con la Internet.¹³

Siendo la actividad turística una de las que goza de mayor potencial en los cinco países de la región y una que tiene características muy particulares al desarrollar en forma espontánea un conglomerado (*cluster*), se trata dicho sub-sector en el contexto del CAFTA, en un inciso aparte dentro de esta misma sección.

3.3.1 Servicios relacionados con la Internet

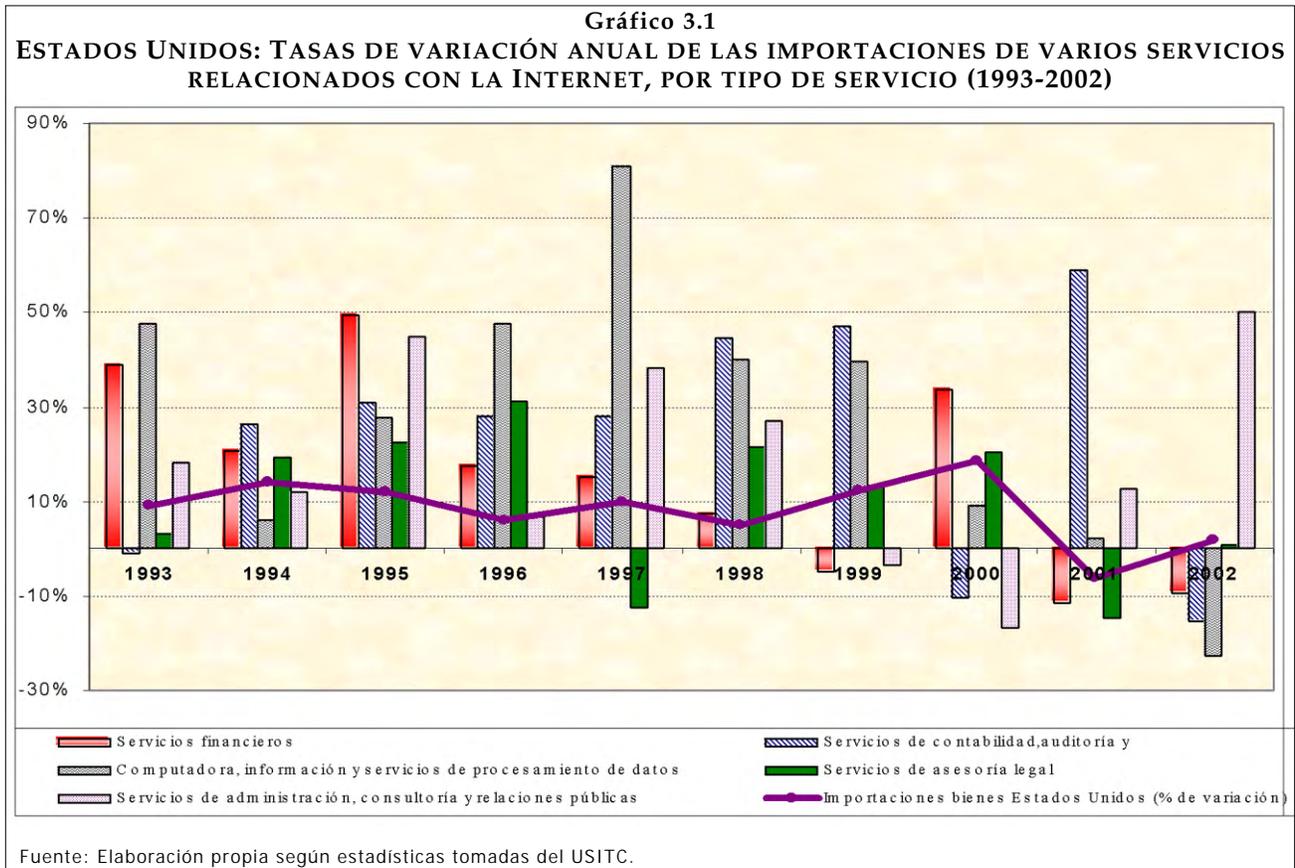
El Gráfico 3.1 muestra el comportamiento de la demanda (tasas de variación) de las importaciones totales de EE.UU. de los principales servicios relacionados con la Internet así como de las importaciones totales de mercancías, para los años 1993-2002.

Esta comparación pretende ofrecer algún parámetro que permita juzgar el dinamismo de la demanda por los diferentes servicios relacionados con la Internet, tomando en cuenta los movimientos propios de los efectos del ciclo económico en el mercado estadounidense. Las cifras corresponden a un período suficientemente amplio, lo que de alguna manera permite distinguir las tendencias de mediano plazo de las fluctuaciones de corto plazo.

De las cifras del Gráfico 3.1 puede apreciarse que, en promedio, la demanda por importaciones de todos los servicios relacionados con la Internet muestra un nivel de dinamismo mayor que el de las importaciones totales de mercancías en el mercado estadounidense.

Ciertamente, la mayoría de los servicios relacionados con la Internet muestran una contracción importante entre los años 2001 y 2002, inclusive mayor a la contracción presentada en las importaciones de mercancías. Debe recordarse que fue precisamente en la segunda mitad del año 2001 cuando sucedieron los lamentables ataques terroristas en Estados Unidos. Así, a pesar de que el comercio de servicios relacionados

13 Cabe señalar que para el caso de los servicios de contaduría, auditoría y teneduría de libros, así como de consultoría económica y financiera, no fue posible obtener información.



con la Internet no implica el desplazamiento de la parte compradora o de la parte que provee el servicio, parece que la inseguridad e incertidumbre provocadas por los atentados terroristas hayan tenido un impacto negativo sobre las importaciones de este tipo de servicios. Las medidas de seguridad adoptadas podrían, además, haber aumentado costos de transacciones en este sector. Sería de esperar que, conforme las condiciones de seguridad y estabilidad retornen en EE.UU., este tipo de servicios tienda a crecer nuevamente como componente importante en las importaciones de este país.

Un rubro cuyo comportamiento escapó a lo descrito en el párrafo anterior es el de las importaciones de servicios de administración, consultoría y relaciones públicas, las cuales crecieron por encima del 10% en 2001 y registraron un crecimiento cercano al 50% en 2002.

Otro rubro con un comportamiento bastante dinámico entre las importaciones de servicios relacionados con la Internet por parte de Estados Unidos, antes de los atentados terroristas, es el de servicios de contabilidad, auditoría y teneduría de libros, el cual sí registró una contracción importante en 2002.

El sector que parece haber perdido mayor dinamismo en los últimos tres años es el de servicios

de informática y procesamiento de datos, el cual a su vez fue el sector con el mayor dinamismo entre 1993 y 1999. Cabe señalar que los servicios relacionados con la Internet que presentan un menor grado de dinamismo en el período considerado son los de asesoría legal y los financieros.

Las cifras del Gráfico 3.2 ilustran el comportamiento de las importaciones de servicios financieros que Estados Unidos ha hecho desde tres regiones: los países del NAFTA (México y Canadá), Europa y Centroamérica-Caribe y Comunidad Andina.¹⁴ Puede apreciarse que, en promedio, el grupo de países en el que se encuentra Centroamérica ha mostrado un nivel de dinamismo mayor al de los otros dos grupos de países, en lo referente a la exportación de servicios financieros hacia Estados Unidos, siendo los años 1995, 1998 y 2002 los más representativos a este respecto.¹⁵ Lo anterior podría sugerir que el área de

14 No fue posible obtener información separada para cada país de Centroamérica, ni para la región como un todo.

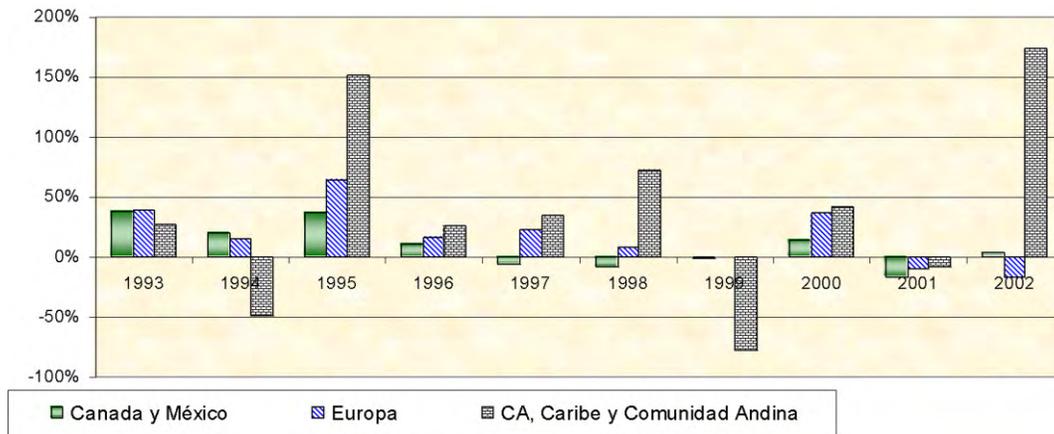
15 Debe tenerse presente, sin embargo, que algunos países del Caribe tienen una participación importante en materia de servicios financieros para el grupo de países en que se encuentra Centroamérica.

servicios financieros es uno de los rubros en los que los países de Centroamérica podrían tener buenas expectativas de mejorar su potencial exportador en el marco del CAFTA.

De manera análoga al caso de los servicios financieros, el Gráfico 3.3 presenta el comportamiento de las importaciones de servicios de informática y procesamiento de datos que Estados Unidos ha hecho desde los mismos tres grupos de países considerados en el análisis de la presente sección, entre 1993 y 2002.

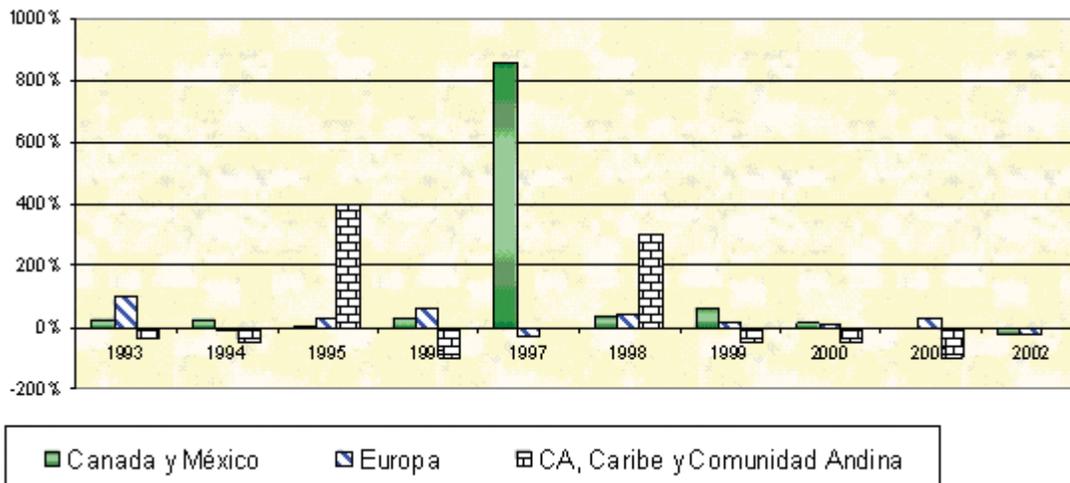
Puede apreciarse que, excepto por el excepcional crecimiento mostrado por las exportaciones de este tipo de servicios en 1995 y 1998, en promedio, este rubro ha mostrado una tendencia contractiva para el grupo de países entre los que se encuentra Centroamérica, durante todo el período. En consecuencia, los países de la región deben hacer un esfuerzo por mejorar sus sistemas de innovación en este tipo de servicios, para lograr mayor competitividad en EE.UU. Esta recomendación se elabora con mayor detalle en

Gráfico 3.2
ESTADOS UNIDOS: TASAS DE VARIACIÓN ANUAL DE LAS IMPORTACIONES DE SERVICIOS FINANCIEROS, SEGÚN ÁREA DE PROCEDENCIA (1993-2002)



Fuente: Elaboración propia según estadísticas tomadas de USITC.

Gráfico 3.3
ESTADOS UNIDOS: TASAS DE VARIACIÓN ANUAL DE LAS IMPORTACIONES DE SERVICIOS DE INFORMÁTICA Y PROCESAMIENTO DE DATOS, SEGÚN ÁREA DE PROCEDENCIA (1993-2002).



Fuente: Elaboración propia según estadísticas tomadas de USITC.

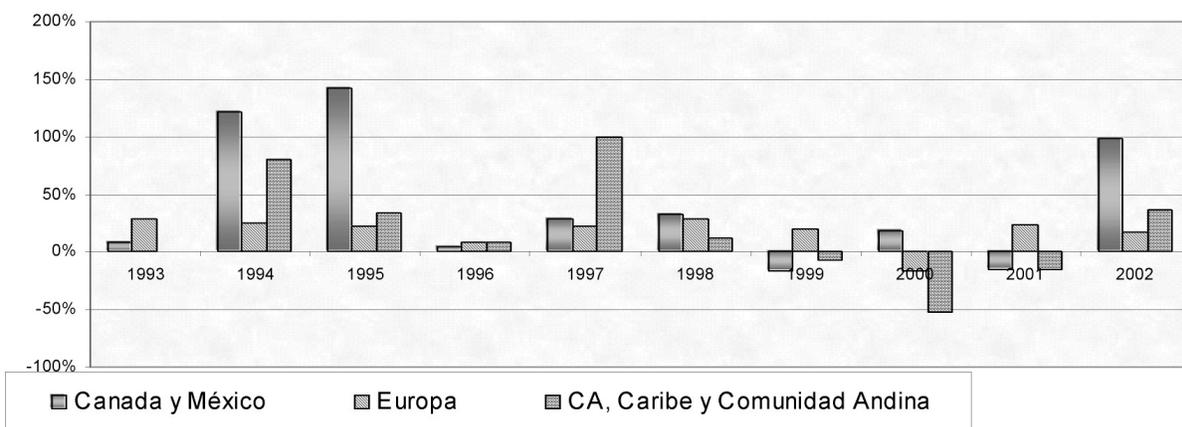
la sección quinta del presente documento, donde se analizan las reformas a las políticas de inversión.

El Gráfico 3.4, por su parte, presenta la evolución de las exportaciones de servicios de administración, consultoría y relaciones públicas a Estados Unidos, desde las mismas áreas geográficas consideradas en el presente análisis. Puede apreciarse que, si bien son Canadá y México los países que han presentado un comportamiento más dinámico en sus exportaciones de este tipo de servicios a Estados Unidos, el grupo de países en el que se encuentra Centroamérica ha mostrado

un dinamismo mayor al mostrado por Europa, excepto por el trienio 1999-2001. De hecho, se destaca el crecimiento mostrado por las exportaciones del grupo de países en que se encuentra Centroamérica en 1994, 1995, 1997 y 2002.

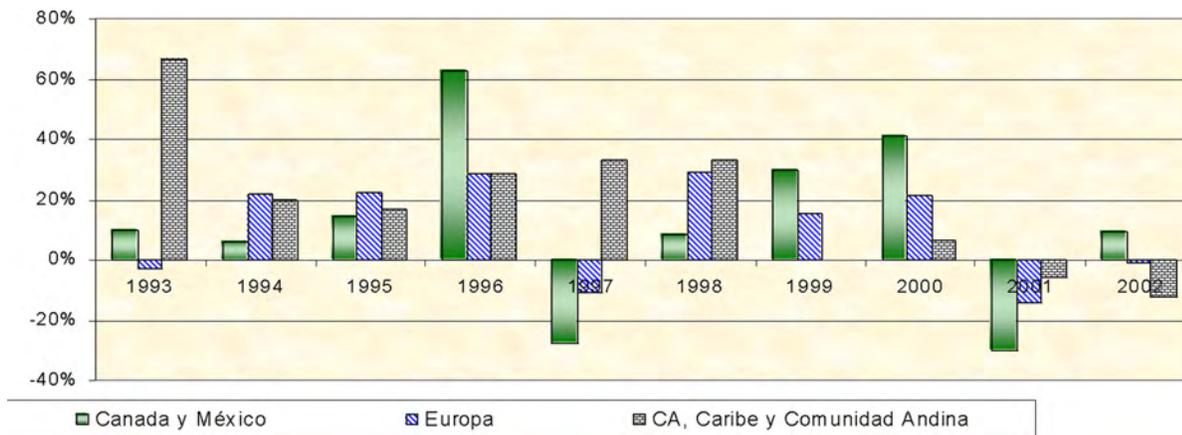
Parece que las cifras indican que el mercado de este tipo de servicios en Estados Unidos ha permitido un relativo dinamismo a las exportaciones del grupo de países en los que se encuentra Centroamérica y que, por tanto, el CAFTA representaría una excelente oportunidad para ofrecer a esta industria un potencial

Gráfico 3.4
ESTADOS UNIDOS: TASAS DE VARIACIÓN ANUAL DE LAS IMPORTACIONES DE SERVICIOS DE ADMINISTRACIÓN CONSULTORÍA Y RELACIONES PÚBLICAS, SEGÚN ÁREA DE PROCEDENCIA (1993-2002).



Fuente: Elaboración propia según estadísticas tomadas de USITC.

Gráfico 3.5
ESTADOS UNIDOS: TASAS DE VARIACIÓN ANUAL DE LAS IMPORTACIONES DE SERVICIOS DE ASESORÍA LEGAL, SEGÚN ÁREA DE PROCEDENCIA (1993-2002).



Fuente: Elaboración propia según estadísticas tomadas de USITC.

de crecimiento similar al mostrado por las exportaciones provenientes de los socios de Estados Unidos en el NAFTA.

Finalmente, el Gráfico 3.5 muestra la evolución de las importaciones de servicios de asesoría legal que Estados Unidos realizan desde diferentes grupos de países. Del mismo se desprende que las exportaciones de este tipo de servicios realizadas hacia Estados Unidos, por el grupo de países en el que se encuentra Centroamérica, mostraron un importante dinamismo hasta 1998, superando inclusive en varios de los años al dinamismo de Europa y Canadá-México.

Sin embargo, las exportaciones de estos servicios por parte del grupo de países entre los que se encuentra Centroamérica mostraron una importante desaceleración entre 1999 y el 2002, que desembocó en una contracción para 2001 y 2002. Si bien dicha contracción no fue ajena para las otras dos regiones presentadas en el gráfico, la misma indica que la región parece haber estado perdiendo dinamismo en el ofrecimiento de este tipo de servicios a los consumidores estadounidenses.

De acuerdo con COMEX (2004), el CAFTA mejora las posibilidades de comercio en servicios relacionados con la Internet de tres maneras:

i- Para el caso de todos los servicios relacionados con la Internet (excepto los servicios financieros) y el turismo, el Capítulo 11 del tratado (Comercio Transfronterizo de Servicios) establece los principios de trato nacional y de nación más favorecida.

Estas reglas impiden que los prestadores centroamericanos de dichos servicios sean discriminados en el mercado estadounidense con respecto a prestadores locales y de terceros países. Además, dicho capítulo establece la prohibición de obligar a los prestadores de servicios centroamericanos a domiciliarse en Estados Unidos como condición para el suministro de un servicio, lo cual favorece las posibilidades de prestar servicios a través de medios virtuales.

ii- El Capítulo 14 del tratado (Comercio Electrónico) establece disposiciones que impiden la aplicación de aranceles u otras cargas a la importación de productos digitalizados transmitidos electrónicamente. Además, en este capítulo se reconoce la importancia de que las partes trabajen en forma conjunta para superar los obstáculos que las pequeñas y medianas empresas enfrentan en el uso del comercio electrónico, así como la necesidad de trabajar en la promoción del desarrollo del comercio electrónico. Este tipo de medidas favorecerán el uso de medios electrónicos para el intercambio de servicios relacionados con la Internet entre Estados Unidos y Centroamérica.

iii- El Capítulo 12 del tratado consagra los principios de trato nacional y de nación más favorecida para la prestación de servicios financieros provenientes de la otra parte, lo cual garantiza a los intermediarios financieros centroamericanos la posibilidad de obtener un trato no discriminatorio en el mercado de Estados Unidos respecto a oferentes de terceros países. Asimismo, este capítulo establece disposiciones que reconocen y fortalecen la capacidad de supervisión de las superintendencias de los países involucrados, necesarias para salvaguardar la estabilidad y seguridad de sus sistemas financieros.

En este sentido, el CAFTA y las reformas a las políticas de inversión discutidas en la sección 5 del presente trabajo podrían promover un incremento en los flujos de inversión norteamericana hacia Centroamérica. Esto seguramente ofrecería condiciones propicias para el incremento de la exportación de servicios de asesoría legal al mercado de EE.UU. Lo anterior promovería estas exportaciones, en adición a la mayor seguridad jurídica que brindaría el tratado, en términos generales, para las exportaciones de servicios relacionados con la Internet.

3.3.2 Servicios turísticos

Al igual que en el caso de los servicios relacionados con la Internet (SRI), las estadísticas disponibles sobre la actividad del sector turismo no permiten aplicar la metodología aplicada para las exportaciones de bienes de Centroamérica, con el fin de identificar ventaja comparativa reveladas y distinguir los sectores dinámicos de los rezagados.

En consecuencia, se procede a realizar un análisis diferente para el caso del sector turismo de Centroamérica, sobre la base de dos premisas fundamentales. La primera es que, aún sin disponer de las estadísticas que permitan aplicar una metodología rigurosa como la del IVCR, la región ha dado muestras claras de gozar de ciertas ventajas comparativas en materia de turismo, no sólo por sus condiciones geográficas y climáticas sino además por sus muy ricos rasgos culturales y sociales. Sin embargo, es importante tener claro que, como complemento a dichas ventajas comparativas, los países centroamericanos han adoptado esquemas de incentivos a esta actividad, entre los que destacan los de tipo fiscal (exoneraciones tributarias), y que en su lugar inversiones nuevas que mejoren la competitividad son necesarias para sostener el dinamismo del sector.

La segunda premisa considerada en esta sección es que el turismo merece un análisis separado del resto de los servicios, no sólo por las características que lo

distinguen sino además por la trascendencia que el mismo ha ganado en los últimos años, convirtiéndose en una de las principales fuentes generadoras de divisas de las economías centroamericanas. En este sentido, Costa Rica representa el caso extremo, al ser el turismo y la atracción de inversión externa directa los generadores de divisas que le han permitido mantener sin mayores sobresaltos cambiarios un prominente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, a pesar de no contar con el apoyo que significan para los demás países de la región los flujos de remesas provenientes de ciudadanos radicados en el exterior.

En este marco de análisis, se procede primero a realizar una revisión de la evolución del sector turismo en cada uno de los países durante las últimas dos décadas, lo cual varía según la disponibilidad de información. Seguidamente, se realiza un recuento de los esquemas de incentivos aplicados en cada uno de los países. Luego, se define los principales desafíos y oportunidades que la actividad turística tiene en Centroamérica de cara al CAFTA, para cerrar con una referencia a las posibilidades que la actividad turística abre como una nueva alternativa de desarrollo para las zonas rurales de la región. Las fuentes de la información empleada en esta sección son las Cámaras de Turismo, los Institutos de Turismo y los Bancos Centrales de uno de los países de la región, así como la Organización Mundial de Turismo.

3.3.2.1 Evolución del turismo en cada país

Guatemala

Su cercanía a Estados Unidos, el mercado turístico emisor más grande del mundo, le ofrece a Guatemala una ubicación geográfica especial. Su naturaleza es extensa y singular, con una gran diversidad de micro climas en un territorio pequeño. La gran cantidad de

recursos históricos con los que cuenta hacen que el producto genérico que mejor la posiciona dentro del mercado mundial del turismo sea el de tipo cultural, donde compite principalmente con México y algunos países de América del Sur, como Perú.

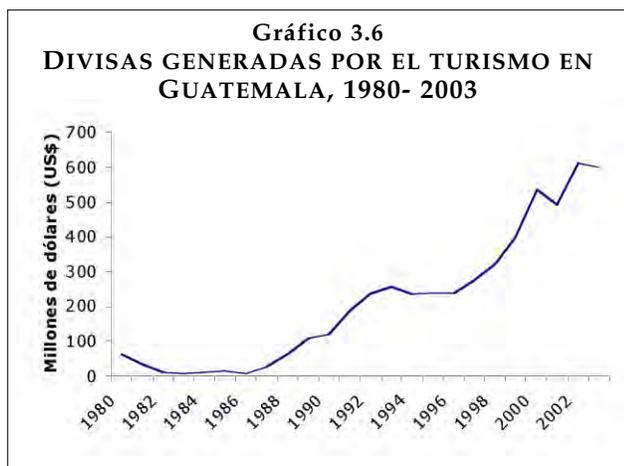
En lo que se refiere a la recepción de turistas, Guatemala ocupa el segundo lugar en importancia en Centroamérica, después de Costa Rica. Así, mientras el número de turistas que ingresó a Guatemala en 2002 fue de 416 mil personas, Costa Rica duplicó esa cifra en el mismo año. Sin embargo, en lo que va de la presente década, se ha dado un estancamiento, debido a los atentados terroristas registrados en 2001 en Estados Unidos y la desaceleración de la economía mundial.

En Guatemala, el turismo representa la segunda fuente generadora de divisas (Gráfico 3.6). El monto de divisas que generó en 2003 ascendió a US\$600 millones, cifra que representa cerca del 25% de sus exportaciones totales de bienes. En términos del PIB, el turismo representa alrededor del 2.5%.

Durante el período de análisis, 1980-2003, el ingreso de divisas ha mostrado una clara tendencia al alza en Guatemala. El ingreso de divisas para 2003 es casi diez veces superior al registrado en 1980, el cual fue inferior a los US\$62 millones. Este incremento equivale a una tasa de variación geométrica anual de 10.4%.

El Salvador

El comportamiento de la entrada de divisas por el turismo en El Salvador se puede dividir en dos períodos. En el primero, comprendido entre 1981 y 1996, el ingreso de divisas por el sector turismo registra un crecimiento leve, con una tasa geométrica de variación anual del 8%, lo cual se explica en buena medida por los conflictos bélicos de esa década.



En el segundo período, de 1997 al 2003, las entradas anuales de divisas generadas por el turismo han aumentado considerablemente (Gráfico 3.7). El ingreso promedio anual supera los US\$230 millones de dólares, lo cual representa una tasa promedio anual del 36% en este segundo período.

El entorno político y económico de El Salvador en la década de los noventa ha sido un factor positivo para el sector. Además se ha dado la constitución, a finales de 1996, de la Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR), como nueva entidad rectora del sector.

Considerando los dos períodos juntos, el ingreso promedio de divisas entre 1981 y el 2003 es de 89 millones de dólares, con una tasa de crecimiento geométrica anual del 16%.

Hacia finales de la década de los ochenta, con la ausencia de la guerra, el sector turístico salvadoreño retomó la senda del crecimiento mostrada con anterioridad a los conflictos bélicos. Para 1996, el ingreso de turistas a El Salvador alcanza los mismos niveles de finales de la década de los setenta.¹⁶ No obstante este progreso, los indicadores de la actividad turística en este país se encuentran aún por debajo de los obtenidos por la mayoría de los países de la región. Así, los 257,000 turistas que ingresaron a El Salvador en 2002 generaron US\$373 millones, cifra que supera únicamente a la correspondiente para Nicaragua. Además, el turismo representa menos del 12% de sus exportaciones de bienes y, con respecto al PIB, el valor agregado representa un 2.5%.

Honduras

Similar al caso de El Salvador, en Honduras el comportamiento del ingreso de divisas se puede dividir en dos periodos. En el primero, comprendido entre 1985 y 1992, la entrada de divisas se mantuvo en un nivel muy bajo y con leves aumentos. Entre estos años, la tasa de variación promedio anual fue 3.6%, lo cual representó anualmente \$28 millones adicionales.

En el segundo período, entre 1993-2003, el ingreso de divisas reflejó una clara tendencia al alza, alcanzando más de 400 millones de dólares en el 2003 (Gráfico 3.8). La tasa de crecimiento promedio anual durante este periodo fue de 26% (192 millones anuales). En todo el período de análisis (1985-2003), el ingreso de divisas mostró una variación total de más de 16 veces el valor inicial, lo que representa un incremento

geométrico anual de 17% y una entrada anual promedio de divisas de \$123 millones.

Actualmente, Honduras ocupa el tercer lugar en la región en cuanto al monto de divisas generadas por concepto de turismo. Sin embargo, si este monto se relaciona con sus exportaciones de bienes (30%), ocupa el primer lugar. Además, en términos del PIB, la relación arroja un porcentaje del 5.8%, sólo por debajo de Costa Rica.

Nicaragua

A partir de los años noventa, la entrada de divisas por concepto de turismo a Nicaragua ha mostrado una clara tendencia al alza, que coincide con el fin de los enfrentamientos bélicos y con un período político más estable. Mientras que en 1985 el monto anual de divisas alcanzó poco más de \$7 millones, en 2003 se registra \$150 millones. Tal incremento representa una variación anual de 18.5% (\$55 millones adicionales por año).

Es en la década de los noventa, sin embargo, cuando se hace más evidente la mejora en los ingresos del turismo. Las entradas de divisas en 1991 habían sido US\$16 millones, en contraste con los US\$150

Gráfico 3.8
DIVISAS GENERADAS POR EL TURISMO
EN HONDURAS, 1985- 2003



Gráfico 3.9
DIVISAS GENERADAS POR EL TURISMO
EN NICARAGUA, 1985- 2003



¹⁶ El pico que se observa en 1992 responde a la numerosa entrada de observadores internacionales con motivo de los acuerdos de paz, en tanto la caída que se experimenta en los dos años subsiguientes se explica por la salida paulatina de los mismos y de personas afines.

millones del 2003, para una tasa de variación promedio anual de 21%.

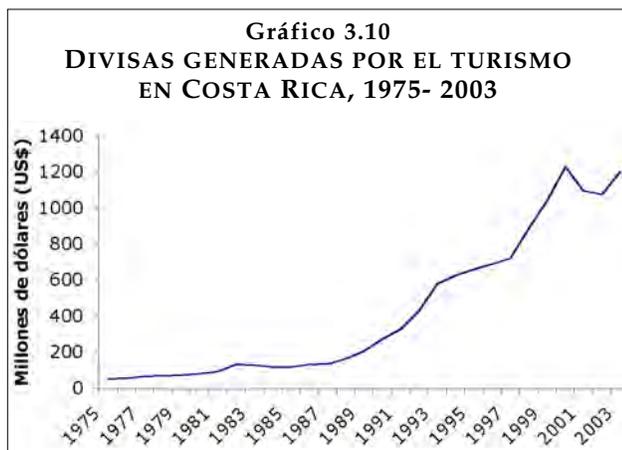
Aunque Nicaragua es la economía de la región que menos ingresos de divisas percibe por concepto de turismo, si las mismas se relacionan con sus exportaciones totales de bienes, supera a El Salvador, puesto que alcanzan un 15%. Además, respecto al PIB, la relación arroja un porcentaje del 3.7%, por encima de Guatemala y El Salvador.

Costa Rica

El ingreso de divisas por turismo en Costa Rica ha mostrado, durante prácticamente todo el periodo en análisis, una evidente tendencia al alza. Las únicas dos excepciones se han presentado en los periodos comprendidos entre los años 1983-1984 y 2001-2002.

Entre 1975 y 2003, los ingresos por turismo pasaron de US\$55 millones a US\$1,200 millones, respectivamente. Esto representa una variación promedio anual del 11.6%. Sin embargo, en el período comprendido entre 1975 y 1985, el desempeño del sector fue muy pobre, al percibir sólo US\$6.3 millones como promedio anual, seguido por un auge entre 1985 y 1992 (US\$44.7 millones al año), situación que continuó hasta el 2000, período en el cual el país recibió en promedio US\$99.8 millones anuales. Sin embargo, entre 2000 y 2003, el ingreso de divisas se contrajo en promedio casi \$10 millones por año.

A partir de 1992, el sector turístico costarricense experimentó una reducción importante en los incentivos que venía recibiendo desde 1985. No obstante, las estadísticas muestran una tendencia creciente en el número de turistas y el ingreso de divisas entre 1992 y el 2000. Esto muestra que, cuando se sabe explotar las ventajas comparativas, el auge de una actividad deja de depender de los incentivos artificiales ofrecidos temporalmente por los gobiernos.



En los años siguientes, el estancamiento registrado se explica más que todo por los atentados terroristas del 2001 y la desaceleración de la economía mundial, aunque esta situación se comenzó a revertir en 2003 y las proyecciones para este año y el siguiente son que el sector retomará sus tasas de crecimiento de la década de los noventa.

Costa Rica no solamente es el líder de la región en la generación de divisas sino también en la relación de éstas con respecto al PIB, puesto que el turismo alcanza casi el 7% del mismo. Respecto a sus exportaciones totales de bienes, ocupa el tercer lugar (20%), después de Guatemala y Honduras. Sin embargo, antes de la crisis mundial, ocupaba el primer lugar.

Comparativo regional

En términos generales, en todos los países de Centroamérica, las entradas de divisas por el turismo han reflejado una clara tendencia al alza, particularmente a partir de la década de los noventa.

Costa Rica se ha mantenido como el principal receptor de divisas, seguido en prácticamente todo el período por Guatemala, país que ha ido incrementando su participación relativa. Juntos, estos dos países son los que han mantenido la mayor participación relativa en la atracción de divisas por turismo. De acuerdo con los datos del Cuadro 3.16, la mayor participación relativa de Costa Rica fue de 62% del total de divisas generadas por la región en 1985, mientras que Guatemala alcanzó su máxima participación (26%) en 1990.¹⁷ Entre 1985 y 2003, estos dos países registraron importantes cambios en su importancia relativa, mientras que la importancia relativa de El Salvador, Honduras y Nicaragua se ha mantenido con leves variaciones.

En 2001, año cuando ocurrieron los atentados terroristas en Estados Unidos, solamente Honduras reportó un incremento en el ingreso de divisas. Para 2002, Costa Rica registró una disminución en sus entradas, mientras que en los demás países de la región hubo aumentos superiores al 20%. En el último año, solamente en Guatemala no se registró un incremento en estos ingresos en comparación con el 2002.

En general, las entradas de divisas como porcentaje de las exportaciones de bienes de cada país han tendido al alza. No obstante, debido al comportamiento fluctuante de estas últimas, la importancia relativa de las divisas por turismo refleja un comportamiento volátil en algunos años.

¹⁷ En Guatemala no se considera su participación de 1980 como la mayor que se ha dado de este país debido a que ésta no considera a todos los países centroamericanos.

Al respecto, Honduras registra una constante tendencia al alza. Esta excepción ha hecho que sea este país el que presente el mayor incremento en la importancia de las divisas por turismo como porcentaje de sus exportaciones. Como se muestra en el Cuadro 3.17, la razón de turismo a exportaciones era del 3%

en 1985, mientras que en 2003 esta participación aumentó a más del 30%.

Guatemala ocupa el segundo lugar pues, durante el mismo período, la importancia relativa de sus entradas de divisas pasó de poco más de 1% a 25% del valor de sus exportaciones.

Cuadro 3.16								
INGRESO DE DIVISAS GENERADAS POR EL SECTOR TURISMO EN LOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA. PARTICIPACIÓN RELATIVA EN EL TOTAL (PORCENTAJES) Y TASAS DE VARIACIÓN ANUALES, 1980- 2003								
Millones de dólares	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Guatemala	61.6	13.3	117.9	238.7	535.5	492.7	612.2	599.7
El Salvador	n.d.	26.6	18.4	40.9	254.3	235.1	342.2	373.0
Honduras	n.d.	24.8	29.0	80.0	259.8	274.6	341.5	403.1
Nicaragua	n.d.	7.1	12.2	50.0	111.3	109.0	134.6	150.7
Costa Rica	80.0	118.3	275.0	659.6	1229.2	1095.5	1078.1	1199.4
Total	141.6	190.1	452.5	1069.2	2390.1	2206.9	2508.6	2725.9
Participación relativa	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Guatemala	43.5	7.0	26.1	22.3	22.4	22.3	24.4	22.0
El Salvador	n.a.	14.0	4.1	3.8	10.6	10.7	13.6	13.7
Honduras	n.a.	13.1	6.4	7.5	10.9	12.4	13.6	14.8
Nicaragua	n.a.	3.7	2.7	4.7	4.7	4.9	5.4	5.5
Costa Rica	56.5	62.2	60.8	61.7	51.4	49.6	43.0	44.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Variación Anual Promedio	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000	2001	2002	2003
Guatemala	-21.7	76.1	18.9	11.5	34.2	-8.0	24.3	-2.0
El Salvador	17.2	5.5	13.4	51.0	20.8	-7.6	45.6	9.0
Honduras	n.d.	3.1	24.3	22.6	33.2	5.7	24.4	18.0
Nicaragua	n.d.	5.6	42.0	22.1	3.9	-2.1	23.5	12.0
Costa Rica	11.5	12.4	25.2	10.9	18.6	-10.9	-1.6	11.3
Total	21.0	20.6	22.1	14.4	22.7	-7.7	13.7	8.7

El total incluye solamente las estadísticas disponibles.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3.17
INGRESO DE DIVISAS GENERADAS POR EL SECTOR TURISMO EN LOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA, COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE EXPORTACIONES, 1980- 2003

	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Guatemala	4.12	1.32	11.97	10.31	18.13	19.74	27.60	24.86
El Salvador	n.d.	3.92	2.86	2.48	8.65	8.21	11.44	11.89
Honduras	n.d.	3.08	3.24	6.56	19.65	20.66	25.66	30.26
Nicaragua	n.d.	2.24	3.69	12.05	17.31	18.01	22.57	14.78
Costa Rica	8.09	12.12	18.99	19.10	21.06	21.82	20.52	19.66

Fuente: Elaboración propia.

En contraste, los menores ingresos de divisas como porcentaje de las exportaciones se registran en El Salvador y en Nicaragua (la mayoría de los años en el primero de estos dos países). Para 2003, en El Salvador esta relación fue del 12%, cifra superada por los demás países centroamericanos a esta fecha. En el caso de Nicaragua, en 1985, las entradas de divisas representaron la menor participación en las exportaciones observada en la región, pero para 1990 su importancia relativa superó a la de El Salvador y, hasta la fecha, se ha mantenido en el cuarto lugar de la región.

Costa Rica ha tenido tradicionalmente la proporción más alta de ingresos de divisas por turismo con relación a las exportaciones de mercancías. Su mayor nivel fue del 29% en 1993, pero a partir del 2002 este país fue superado por Guatemala y Honduras.

3.3.2.2 *Incentivos al turismo en Centroamérica*

Como una forma de promover las inversiones en el sector turismo, los países han desarrollado una serie de incentivos para los inversionistas que destinen sus recursos a este tipo de actividades.¹⁸ En el Cuadro 3.18 se sintetiza los principales incentivos ofrecidos al sector de turismo en cada uno de los países centroamericanos.

Todos los países de Centroamérica exoneran los impuestos de importación para este tipo de empresas. En el caso de Guatemala, esta exoneración se aplica sólo una vez. En Honduras, este incentivo fiscal se aplica solamente en los primeros diez años. Guatemala exonera durante los primeros 10 años del pago del impuesto territorial, mientras que Honduras no cobra los impuestos territoriales de bienes inmuebles cuando la actividad turística abarca el rescate patrimonial o la conversación natural.

A excepción de Costa Rica, todos los países de Centroamérica ofrecen exoneraciones totales o parciales del impuesto sobre la renta. En todos, este incentivo rige durante los primeros 10 años. En Guatemala, la exoneración es del 100% en los primeros cinco años y de 50% en los cinco años siguientes. El Salvador y Honduras ofrecen la posibilidad de que este período sea prorrogable.

En el caso de Costa Rica se ofrece la depreciación acelerada de los bienes utilizados por esta industria, lo que representa un menor pago por concepto del impuesto.

Guatemala y El Salvador también ofrecen colaboración en la obtención de crédito para actividades turísticas. En este último país el crédito está disponible para cada una de las etapas del establecimiento del negocio: desde el financiamiento del estudio técnico hasta el capital de trabajo inicial.

Nicaragua ofrece una serie de incentivos específicos, orientados a inversionistas extranjeros que inviertan en la actividad turística, por ejemplo: la posibilidad de repatriación del 100% del capital extranjero, la repatriación del 100% de las ganancias generadas y la exención total de impuestos en caso de venta de la empresa. Costa Rica tampoco impone limitaciones a la repatriación de capital y también ofrece algunos incentivos específicos como la autorización por parte del Banco Central de Costa Rica para la compra de divisas y la venta de combustible a un precio mundialmente competitivo.

3.3.2.3 *Desafíos del sector turismo de Centroamérica de cara al CAFTA*

Como toda actividad productiva, el sector turismo está expuesto a una serie de debilidades y amenazas que le generan un conjunto de retos por enfrentar y que se ven realzados a nivel individual de cada país como consecuencia de la participación de la región en un Tratado de Libre Comercio con su principal socio comercial y a la vez principal comprador de servicios turísticos: Estados Unidos.

Paralelamente, el sector turismo está compuesto por varias actividades que son distintas pero que se complementan, como la hotelería, los operadores de *tours*, las aerolíneas y el transporte terrestre. Cada una de estas actividades presenta sus respectivos retos y por ello es que a continuación se resume los retos a los que se enfrenta el sector turístico centroamericano en cada una de esas actividades, tomando a los cinco países en conjunto.¹⁸ Sin perjuicio de ello, al final de esta sección se presenta un compendio de cuadros que resumen los principales desafíos para cada país de la región.

Industria hotelera

Como lo muestra el incremento en la generación de divisas comentado en las secciones anteriores, el turismo ha estado aumentando considerablemente en los últimos años en todos los países centroamericanos. Este aumento de turistas genera un reto importante con respecto a la infraestructura en hoteles existente. Por ejemplo, en Guatemala hay una alta concentración de hoteles en la Ciudad de Guatemala, pero muy pocos en el interior del país. Similarmente, en El Salvador es escaso el desarrollo de hoteles de calidad fuera de San Salvador. El reto no solamente consiste en aumentar la oferta existente en zonas alejadas sino en aprovechar

¹⁸ Esta información se ha tomado en su mayoría de estudios desarrollados por CLACDS- INCAE.

todos los atractivos turísticos que se pueden ofrecer en las mismas.

Para poder incrementar esta infraestructura, es necesario que se ofrezca posibilidades de financiamiento al sector en condiciones competitivas. También es necesario un aumento en la infraestructura existente en los países, en aspectos como la cantidad y calidad de las carreteras, los aeropuertos y los puertos marítimos. En algunas zonas de gran atractivo turístico el acceso de turistas es muy difícil debido a la falta de infraestructura física.

Para ser un negocio rentable los hoteles deben aumentar sus niveles de ocupación para lo cual es

necesario lograr un servicio diferenciado respecto a la competencia, de manera tal que ésta no sea solamente por medio del precio. Asimismo, para brindar un buen servicio es necesario contar con mano de obra capacitada en el sector, reto que se presenta principalmente en Guatemala, El Salvador y Honduras.

Operadores de tours

El principal reto existente es mejorar la imagen turística de la región y de cada país en específico, lo cual se podría lograr con la creación de nuevos productos exclusivos de la zona que sean atractivos para los

Cuadro 3.18
RESUMEN DE LOS INCENTIVOS OFRECIDOS AL SECTOR
TURISMO EN CADA UNO DE LOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA

Incentivo	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Exoneración de impuestos de importación	Una sola vez	Sí	Por 10 años	Sí	Sí
Exoneración de impuesto territorial	Por 10 años	No	Sí por rescate patrimonial o natural	No	No
Exoneración de impuesto sobre la renta	Por 5 años	Por 10 años, prorrogable	Por 10 años, prorrogable	Por 10 años	No
Depreciación acelerada	No	No	No	No	Sí
Facilidades de crédito	Sí	Sí	No	No	No
Repatriación de capital	Nd	Nd	Nd	100%	100%
Repatriación de ganancias	Nd	Nd	Nd	100%	Nd

Nd: No disponible
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3.19
DEBILIDADES Y AMENAZAS DEL SECTOR TURISMO EN GUATEMALA

Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> ● Baja oferta de mano de obra calificada ● Inseguridad en el país ● Deterioro del patrimonio natural y cultural ● Alta concentración de oferta hotelera en Ciudad de Guatemala y poca infraestructura en el interior ● Poca innovación en la oferta de <i>tours</i> ● Tarifas relativamente altas en el transporte aéreo ● Problemas en la infraestructura y localización del aeropuerto así como en los servicios de apoyo dentro del mismo ● Pocas empresas de alquiler de vehículos en el aeropuerto. Las compañías no ofrecen tarifas estandarizadas y ofrecen una flotilla de vehículos en mal estado ● Alto costo del transporte para el turismo interno y vehículos en mal estado 	<ul style="list-style-type: none"> ● Concentración de hoteles en áreas específicas ● Incremento en los niveles de desocupación en los hoteles ● Competencia de precios por falta de diferenciación de productos

Fuente: Segura, Gustavo; Inman, Crist. Turismo en Guatemala: El Reto de la Competitividad (1997)

extranjeros, junto a una mayor promoción de cada país en el exterior. En este sentido, hay que mantener un control sobre los niveles de seguridad existentes para el turista así como balancear las noticias internacionales que se difundan sobre cada país.

En algunos países como Guatemala y Costa Rica ya existen empresas consolidadas en esta área, pero en otros como en El Salvador y Nicaragua se presenta la necesidad de la capacitación en esta actividad. En este sentido, es un reto el incrementar el número disponible de guías capacitados.

Otro reto es establecer una política tarifaria más consistente, que no varíe tanto según la situación de la demanda y que permita disminuir el monto de las comisiones cobradas. Adicionalmente, la corrección de los problemas en la infraestructura en transportes y

del deterioro del patrimonio cultural y natural son retos muy importantes.

Aerolíneas

El principal reto existente es mejorar las tarifas cobradas por las aerolíneas para viajes de muy corta distancia entre los mismos países de Centroamérica. Es también necesario mejorar la infraestructura de los aeropuertos de la zona, para aumentar la capacidad de recepción de nuevos turistas y nuevas empresas aéreas. Paralelamente se debe ofrecer una atención y servicios de calidad en los mismos.

Adicionalmente, se debe hacer esfuerzos para promocionarse como posibles *hubs* de aerolíneas internacionales (aeropuertos de escala), como una forma para incrementar la cantidad de turistas.

Cuadro 3.20
DEBILIDADES Y AMENAZAS DEL SECTOR TURISMO EN EL SALVADOR

Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> ● Baja oferta de mano de obra calificada ● Problemas de inseguridad ● Carreteras en mal estado ● Escaso desarrollo de la oferta hotelera de calidad fuera de San Salvador ● Poca diferenciación de la oferta hotelera ● Hoteles urbanos con índices muy bajos de ocupación los fines de semana ● Hoteles turísticos con índices muy bajos de ocupación entre semana ● Tarifas hoteleras relativamente altas ● Mínimo desarrollo de operadores de <i>tours</i> ● Falta de infraestructura para transporte ● Pocas empresas de alquiler de vehículos con buenas flotas ● Falta de facilidades crediticias o apoyo gubernamental en algunos subsectores ● Servicio público de transporte interno deficiente. Vehículos de los taxis en mal estado 	<ul style="list-style-type: none"> ● Crecimiento de niveles de inseguridad en el país ● Aumento de asaltos y accidentes de tránsito ● Falta de nuevas inversiones privadas en el sector turismo ● Altos costos de operación para las empresas de alquiler de vehículos

Fuente: Moreno, Javier; Segura, Gustavo; Inman, Crist. Turismo en El Salvador: El Reto de la Competitividad (1998)

Cuadro 3.21
DEBILIDADES Y AMENAZAS DEL SECTOR TURISMO EN HONDURAS

Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> ● Baja oferta de mano de obra calificada ● Escaso desarrollo de oferta turística de calidad ● Falta de facilidades crediticias ● Insuficiente promoción del país en el exterior ● Escaso desarrollo de infraestructura de acceso a algunas zonas ● Altas tarifas en el transporte aéreo ● Taxis en mal estado, con tarifas no estandarizadas ● Mal estado de los vehículos de alquiler, con altas tarifas 	<ul style="list-style-type: none"> ● Falta de reacción del sector ante la nueva competencia ● Alta inseguridad en el país ● Robo de los vehículos de alquiler ● Limitada cobertura de seguros para el servicio de taxis y de vehículos de alquiler

Fuente: Segura, Gustavo; Inman, Crist. Turismo en Honduras: El Reto de la Competitividad (1998)

Cuadro 3.22 DEBILIDADES Y AMENAZAS DEL SECTOR TURISMO EN COSTA RICA	
Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> ● Empleados de los operadores de <i>tours</i> sin la preparación adecuada ● En estas empresas no hay una política tarifaria consistente 	<ul style="list-style-type: none"> ● Aumento del turismo hacia los demás países centroamericanos.
Fuente: Sánchez, José Alfredo; Barahona, Juan Carlos; Artavia, Roberto. Turismo en Costa Rica: El reto de la Competitividad (1996)	

Transporte terrestre: autobuses y taxis

Es necesario mejorar el estado de los autobuses de transporte público así como el costo del servicio ofrecido. Para esto se debe incrementar los controles sobre la calidad del servicio ofrecido. Paralelamente, es necesario mejorar las condiciones crediticias ofrecidas al sector para poder realizar las actualizaciones requeridas en la flotilla.

Por parte de las autoridades gubernamentales o municipales, es urgente resolver el problema del mal estado de las carreteras que llevan a destinos turísticos. Adicionalmente, se debe combatir los problemas de inseguridad que se presentan en algunas rutas y terminales de transporte.

Se debe incrementar la oferta de transporte terrestre entre los distintos países centroamericanos así como vigilar las tarifas cobradas a los extranjeros

por estos servicios de transporte (que sean estandarizadas dentro de un mismo país) y el tipo de cambio de la moneda extranjera que se esté aplicando. Además, es importante el que todas las unidades cuenten con su respectivo seguro ante cualquier accidente de tránsito.

Alquiler de vehículos

El reto más importante es mejorar la flota de vehículos ofrecidos por las empresas de alquiler. También es necesario estrechar las relaciones entre los hoteles, los operadores de *tours* y las empresas de alquiler de vehículos así como mejorar el servicio y la atención ofrecida al turista.

Se debe aumentar la oferta de estos vehículos en zonas alejadas, tales como en la montaña o en la playa.

3.3.2.4 Turismo rural en Centroamérica

Esta sección ha tomado como referencia principalmente los trabajos de Fleischer (2004) y Mora (s.d.), elaborados para el Banco Mundial y la Universidad Nacional de Costa Rica, respectivamente.

En el último siglo se presentaron cambios estructurales muy importantes a nivel mundial y Centroamérica no fue la excepción. En los albores del siglo XX la mayoría de la población vivía en zonas rurales pero hacia su ocaso una gran parte se había trasladado a zonas urbanas.

Adicionalmente, dados una fuerte competencia mundial, subsidios por parte de los países desarrollados y precios volátiles de los productos agrícolas, muchas de las familias que se han mantenido en las zonas

Cuadro 3.23 DEBILIDADES Y AMENAZAS DEL SECTOR TURISMO EN NICARAGUA	
Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> ● Baja oferta de mano de obra calificada ● Imagen negativa del país ● Escaso desarrollo de hoteles de calidad ● Falta de facilidades crediticias ● Mínimo desarrollo de operadores de <i>tours</i>, y poca oferta de productos turísticos ● Falta de mayores infraestructura en las afueras de Managua ● Altas tarifas en el transporte aéreo, y escasa interconexión directa con otros destinos ● Problemas de infraestructura y administración en el aeropuerto, con pocos servicios de apoyo ● Carreteras en mal estado ● Servicio de transporte público altamente deficiente ● Taxis en mal estado, con tarifas no estandarizadas ● Altas tarifas de los combustibles 	<ul style="list-style-type: none"> ● Alta inseguridad en el país ● Incremento en la demanda hotelera por encima de oferta existente ● Limitada cobertura de seguros para el servicio de taxis y de vehículos de alquiler ● Que el aeropuerto de Managua no cuente con la infraestructura necesaria ● Daño a los recursos naturales del país
Fuente: Moreno, Javier; Sánchez, José Alfredo. Turismo en Nicaragua: Diagnóstico de la Industria (1997)	

rurales han tenido que buscar nuevas formas de generar ingresos. El turismo rural ha sido una de las alternativas más utilizadas. Aunque su oferta surgió de manera informal, debido a la demanda espontánea de alojamiento y alimentación por parte de turistas en paseos campestres, el turismo ha sido una de las principales herramientas para evitar que la población rural emigre a las zonas urbanas.

Según la Fundación para la Innovación Agraria (FIA) de Chile, el turismo rural se puede definir como “el conjunto de actividades turísticas que se realizan en los medios rurales y que se basan en las ventajas que presenta el entorno natural y humano específico de esas zonas”. Entre este grupo de actividades se incluye el ecoturismo, el turismo de aventura, el agroturismo y el turismo cultural. El turismo rural está basado en los factores de producción locales y en instalaciones rurales, puede ayudar a mantener los recursos naturales y puede ayudar a aumentar el sentimiento de pertenencia de la población rural.

Como toda actividad comercial, el turismo rural presenta una serie de beneficios y de costos. Entre los principales beneficios se puede mencionar los siguientes:

- Generación de empleo.
- Aumento en los ingresos locales. En muchas zonas, este tipo de turismo es una actividad de complemento (no sustitución) a la actividad agrícola.
- Mantenimiento y mejora en los servicios locales ofrecidos.
- Diversificación de actividades, lo que disminuye el riesgo de percibir un menor ingreso.
- Incentivo al desarrollo de encadenamientos: generación de otros negocios alrededor del turismo.
- Creación de nueva infraestructura.
- Mantenimiento, conservación y mejora de las zonas naturales.

Los costos económicos consisten en la inversión inicial necesaria para la creación de infraestructura y el aumento en el costo de la vida para los residentes locales (debido al aumento en la demanda de bienes y servicios) así como el aumento en el valor de la tierra.

El costo ambiental corresponde a la posible destrucción del medio ambiente, la depredación del patrimonio natural (fauna y flora) y los mayores niveles de contaminación de agua y del aire, así como una mayor contaminación visual y sónica. Otros costos potenciales son la degeneración de la cultura local debido a la interacción con turistas con otras costumbres y tradiciones, así como el aumento del tránsito.

Siendo la reducción de la pobreza y la creación de fuentes alternativas de generación de riqueza dos objetivos prioritarios de las autoridades centroamericanas, entre otras maneras, los desafíos planteados por el CAFTA en las zonas rurales podrían ser abordados inicialmente según esquemas de impulso al turismo rural, sin dejar de tener en cuenta las precauciones que deben tomarse para minimizar los costos descritos anteriormente. Esto permitiría aprovechar ventajas comparativas que se derivan del entorno natural y de la cercanía geográfica con Estados Unidos. Si bien el estudio no ha medido estas ventajas comparativas de la misma manera como se ha hecho para los sectores agropecuario y agroindustrial y de manufacturas, es claro que existen, como lo ha reflejado la rápida expansión del sector. Las autoridades deben hacer un análisis cuidadoso de los retos y oportunidades para diseñar y adoptar medidas que, más allá de los incentivos fiscales (y posiblemente en sustitución de los mismos), fortalezcan la infraestructura física e institucional y el capital humano necesarios para sostener las ventajas comparativa en este sector.

4.

POLÍTICAS PARA MEJORAR LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN EL CONTEXTO DEL CAFTA

Considerando que los flujos comerciales entre Centroamérica y Estados Unidos están basados predominantemente en el comercio inter-industrial, se podría suponer que las exportaciones centroamericanas a Estados Unidos en gran medida están basadas en ventaja comparativa obtenidas según las predicciones del modelo de Heckscher-Ohlin-Samuelson (Samuelson, 1949). Es decir, estas ventajas comparativas surgirían en función de las dotaciones relativas de los factores de la producción y de las intensidades relativas en el uso de esos factores entre las diferentes actividades productivas.

En la medida en que éste sea el caso, en general sería de esperar que, ante la vigencia del CAFTA, en los países de Centroamérica se generen ganancias y pérdidas para los dueños de los factores de la producción usados en las actividades donde estas ventaja comparativa se concentren o no, respectivamente, toda vez que se está eliminando las barreras al comercio entre los países de la región y Estados Unidos. Además, si el recurso relativamente abundante en Centroamérica es el trabajo y si las exportaciones de estos países son relativamente intensivas en el uso de este factor de la producción, entonces la liberalización del comercio mediante el CAFTA debería incrementar los salarios así como la participación relativa de los trabajadores centroamericanos en el ingreso nacional, tal como lo predice el teorema de Stolper-Samuelson (1941).

Claro está, no todos los sectores relativamente intensivos en el uso de la mano de obra poseen ventaja comparativa o pueden aprovecharse de ellas, entre otros factores debido a problemas internos de cada país que limitan la productividad. Este podría ser el

caso, por ejemplo, de algunos de los bienes sensibles en Centroamérica, por lo cual es necesario definir políticas públicas y privadas que faciliten la reasignación de los recursos productivos desde los sectores rezagados hacia los sectores dinámicos en la región con ventajas comparativas.

Para examinar este tema, se procederá a hacer un análisis de economía política para cada uno de los países de Centroamérica ya que, dentro del CAFTA, la apertura a las importaciones en el caso de los bienes sensibles no se logró para todos los productos e inclusive en algunos casos la desgravación conlleva plazos relativamente largos, de 15 a 20 años.¹⁹

En la sección anterior se identificó los sectores con ventaja comparativa dinámicos y rezagados para cada país de la región, tomando en cuenta la oferta exportable de estos países con ventaja comparativa reveladas al mundo y a EE.UU. Un resultado de dicho análisis es que existen productos, principalmente del sector agropecuario y agroindustrial, que muestran rezago respecto al total del sector e inclusive un decrecimiento durante los últimos años. Habiéndose identificado estos productos en la sección anterior, se recomienda a las autoridades de los países centroamericanos llevar a cabo estudios a mayor profundidad para identificar las causas de este desempeño comparativamente menos satisfactorio, de manera que pueden definir y adoptar políticas que ayuden a promover un mayor nivel de dinamismo en este tipo de actividades productivas, procurando evitar que estas políticas impliquen costos excesivos para el fisco o para los consumidores. Tal conjunto de políticas sería complementario al grupo de reformas a las políticas de inversión que se recomiendan en la sección siguiente, para propiciar la reasignación de recursos y el aumento de la inversión nacional y extranjera en los sectores con ventaja comparativa más dinámicos de los cinco países de la región.

Adicionalmente, en esta sección se explora un conjunto de políticas tendientes a apoyar a los

19 En el caso de Costa Rica, la papa y la cebolla son ejemplos de productos sensibles excluidos explícitamente del tratado. Para un análisis comprensivo de este fenómeno en el caso de EE.UU., véase Ray (1990) y para el caso de Costa Rica, ante el proceso de apertura unilateral iniciado en 1986, véase Monge-González y González-Vega (1995).

productores de los denominados bienes sensibles de la región, durante el período de transición del CAFTA, con el propósito de ayudarlos a mejorar su productividad, reasignar sus recursos productivos hacia actividades más competitivas o ambos. En los países centroamericanos, los productos sensibles de cara al CAFTA son productos del sector agropecuario y agroindustrial que disfrutaban de una alta protección (en términos relativos al resto de los productos), producidos generalmente por pequeños y medianos productores y que poseen una notable importancia socioeconómica—sea de acuerdo con su peso en el producto interno bruto, generación de empleo o área cultivada, en estos países. Cabe señalar que esta definición constituye una versión más restrictiva de lo que podrían llamarse bienes sensibles en Centroamérica, toda vez que sólo toma en consideración aspectos de la producción y no los del consumo. Así, bienes que podrían ser importantes en la canasta de consumo de los hogares más pobres no son tomados en cuenta en la presente definición (Monge-González, Castro-Leal y Saavedra, 2004).

Lamentablemente no existen estudios, para cada país de la región, respecto al potencial impacto del CAFTA sobre sus bienes sensibles. De hecho, sólo se ha identificado dos estudios en este campo: Pörtner (2003) y Monge-González, Castro-Leal y Saavedra (2004). Estos autores estudiaron, para el caso de Guatemala y Nicaragua respectivamente, el grado de sensibilidad de los productores de estos bienes ante la eliminación total de las barreras al comercio producto del CAFTA (*i.e.*, en el escenario extremo).

Para ello, los autores clasificaron a estos productores en dos categorías: productores netos (potenciales perdedores con la reducción de las barreras al comercio en el CAFTA) y consumidores netos (potenciales ganadores del CAFTA), utilizando en ambos casos la información de las encuestas de gastos e ingresos de los hogares de ambos países. De esta forma, los investigadores pudieron identificar claramente no sólo los potenciales ganadores y perdedores del CAFTA en los sectores de bienes sensibles sino también su ubicación geográfica y niveles de ingreso al que pertenecen, aspectos esenciales para la configuración adecuada de la posición de negociación y de las políticas públicas en torno a estos productos. Se procede a describir los principales resultados de ambos estudios, con especial énfasis en el caso de Nicaragua, ya que dicho análisis es más comprehensivo que el de Guatemala.

Monge-González, Castro-Leal y Saavedra (2004) señalan que la estructura arancelaria de Nicaragua sugiere la existencia de ciertas sensibilidades en su sector productivo. En especial, éstas podrían deberse a la existencia de distorsiones en los mercados internacionales, como consecuencia de los subsidios

a la exportación y ayudas internas que Estados Unidos y los demás países desarrollados conceden a algunos de sus productos agropecuarios. Tomando en consideración este criterio y el nivel de protección arancelaria de que disfrutaban ciertos bienes (aranceles por encima del 15%), los autores identificaron como bienes sensibles en la agricultura nicaragüense a la leche, la carne bovina, el maíz, el arroz, los frijoles y la carne de pollo.

Desde el punto de vista de la participación en el PIB y en el empleo, ningún producto agropecuario es suficientemente importante en forma individual como para que su actividad pueda considerarse sensible políticamente, exceptuando quizás al maíz blanco, que genera alrededor del 10% del empleo total en Nicaragua. Sin embargo, si se mira a estos productos agropecuarios en su conjunto, sí representan un sector productivo sensible para las autoridades pues generan el 26% de la producción total del país (PIB) y el 58% de la producción agropecuaria.

Al analizar la distribución de la producción entre pequeños, medianos y grandes productores, Monge-González, Castro-Leal y Saavedra (2004) hallaron que los únicos cultivos en que un porcentaje considerable de su producción es generada por pequeños y medianos productores son el maíz blanco (59%), el frijol (65%) y la carne bovina (67%). Sin embargo, los productores de carne bovina y de frijol no son vendedores netos.²⁰ Entonces, estos productores recibirían un beneficio producto de la desgravación arancelaria.

Este beneficio reflejaría que el abaratamiento del consumo sería mayor que el eventual perjuicio en su flujo de caja derivado del abaratamiento de su producción. En consecuencia, los autores concluyen que, entre todos los bienes sensibles analizados, sólo los productores de maíz blanco constituyen un grupo que, aparte de ser vendedores netos en zonas rurales, resultan ser económicamente vulnerables en razón del predominio de los pequeños y medianos productores por sobre los grandes. No obstante, este producto no se verá afectado con los procesos de desgravación arancelaria dentro del CAFTA, ya que no se negoció desgravación para el mismo.

Para el caso concreto del maíz blanco debe tenerse en cuenta, además, que la producción se concentra en zonas rurales muy alejadas y de difícil acceso, lo cual hace que la mayor parte de la diferencia entre el precio de frontera y el precio doméstico obedezca más a costos de transacción internos (márgenes de comercialización, costos de transporte y otros) que al arancel mismo. Si además se tiene en cuenta que el maíz

²⁰ Es decir, venden más de este producto de lo que compran y consumen.

blanco es el cultivo para el cual una mayor proporción de la cosecha se destina al autoconsumo, resulta claro que, a pesar de que el sector es sensible y económicamente vulnerable, no habría mayor perjuicio para el mismo derivado de una potencial reducción en su arancel puesto que los productores rurales de este bien tienen su pequeño mercado comunal cautivo, debido a la alta fragmentación natural de esas zonas. En consecuencia, para este sector sería más beneficiosa la aplicación de un conjunto de políticas tendientes a reducir la fragmentación que la continuidad del arancel vigente. Estas políticas mejorarían la productividad y por ende los ingresos de estos productores sin causar distorsiones innecesarias.

Monge-González, Castro-Leal y Saavedra (2004) señalan el argumento que la protección a los bienes sensibles en países como Nicaragua afecta negativamente a los consumidores y, en especial, a aquellos de menores ingresos, debido a que dichos bienes constituyen buena parte de la canasta de consumo básico. Ante este argumento, muchos opositores de la apertura comercial señalan que los productores de estos bienes pertenecen a los estratos más pobres y vulnerables de dicho país, para los cuales estas actividades productivas podrían constituir su principal medio de vida. Debido a esta válida preocupación, los autores analizaron los impactos esperados del CAFTA sobre los precios de algunos de los bienes sensibles nicaragüenses y, por ende, sobre el bienestar de los hogares de Nicaragua, yendo más allá del potencial beneficio de la liberalización para los consumidores (debido a la reducción de precios), al analizar el potencial impacto (pérdida o ganancia) de tal liberalización comercial sobre las familias cuya principal actividad productiva consiste, precisamente, en el cultivo de estos productos.

El enfoque empleado pretende brindar una visión de conjunto sobre el potencial impacto del CAFTA (reducción de los aranceles) en el bienestar de las familias nicaragüenses que consumen y producen bienes sensibles, al dividirlos en dos grandes grupos: (i) aquellos hogares que consumen más bienes sensibles de los que producen (consumidores netos), y (ii) aquellas economías familiares que son productoras de dichos bienes y venden mayores cantidades de las que consumen, es decir, son vendedores netos (Pörtner, 2003). El análisis permite, por lo tanto, identificar a cada grupo de familias, según la actividad económica en la que se desempeñan, su ubicación geográfica en Nicaragua y su nivel de ingreso. Este análisis es útil dada la importancia del sector agropecuario en la economía nicaragüense, tanto desde el punto de vista de la producción y generación de fuentes de ingreso así como por la importancia relativa de sus productos en la canasta de consumo básico. Además, permite

contar con elementos de juicio para evaluar la necesidad y conveniencia económica de adoptar programas de compensación para los pequeños productores que podrían verse afectados con la apertura comercial impuesta por el CAFTA. El análisis se realiza a la luz de las experiencias internacionales en este campo, recogidas y analizadas por Castañeda (2004).²¹

Cuando se analiza la estructura de producción y consumo de bienes sensibles por parte de las familias nicaragüenses, Monge-González, Castro-Leal y Saavedra (2004) encuentran que aquellas que se podrían ver perjudicadas por la desgravación arancelaria son las familias de las zonas rurales del centro del país y de la vertiente atlántica. No obstante, este perjuicio es muy poco probable, toda vez que para el análisis se supone una desgravación inmediata con la entrada en vigencia del CAFTA cuando, en la realidad, Nicaragua logró negociar períodos muy largos de desgravación para los bienes sensibles, los cuales van desde 15 a 20 años, con plazos de gracia entre 7 y 10 años en la mayoría de los casos.

Además, bajo el supuesto de que la desgravación fuera inmediata, los autores encontraron que, en tal caso, sólo el 8.8% de hogares nicaragüenses se verían perjudicados con la entrada en vigencia del CAFTA. Además, encontraron que de este porcentaje menos de la mitad (46.7%) pertenece a los niveles de ingreso más bajos (pobres) de este país. Finalmente, los autores también encontraron que más de la mitad de los ingresos de estos mismos hogares proviene de actividades no agrícolas. Es decir, que la dependencia por parte de estas familias de las ventas de productos sensibles es menor de lo que se podría haber pensado.

La decreciente dependencia de los hogares rurales de la producción de granos básicos y de otros productos agropecuarios para la generación de sus ingresos también ha sido documentada, usando un panel de hogares rurales observados durante el período 1995-2001 en El Salvador, por Rodríguez-Meza y González-Vega (2004). Estos autores han mostrado la importancia de facilitar la diversificación de la canasta de actividades de generación de ingresos de los hogares, a fin de permitirles manejar mejor los riesgos sistémicos a que están expuestos. Las políticas proteccionistas no sólo mantienen a los productores en sectores poco rentables sino que reducen sus opciones de manejo eficiente del riesgo. Según estos autores, el autoconsumo con

21 Cabe señalar que el análisis no incluye el potencial efecto de la liberalización en los trabajadores de estos cultivos, quienes aunque se beneficiarían de la reducción de precios producto de la eliminación de aranceles, podrían perder sus fuentes de empleo e ingreso, lo que podría obligarlos a migrar hacia las zonas urbanas o fuera de Nicaragua.

producción en laderas erosionadas y otros suelos frágiles contribuye, además, al deterioro de los recursos naturales. Se requiere, por lo tanto, políticas que reduzcan la fragmentación y mejoren las opciones que estos productores enfrentan.

Como resultado de su estudio, Monge-González, Castro-Leal y Saavedra (2004) señalan que, en adición al impacto negativo que el proteccionismo a los bienes sensibles genera sobre los consumidores de los hogares más pobres de Nicaragua, existen dos efectos perjudiciales más para la economía nicaragüense, desde el punto de vista de la asignación de sus recursos productivos.²² En primer lugar, el proteccionismo reduce la competitividad de las exportaciones de productos que emplean estos bienes como insumos (es decir, se genera un sesgo anti-exportador absoluto) y, en segundo lugar, el proteccionismo envía una mala señal al sector productivo, al indicarle que es más rentable la producción de estos bienes que la de otros en los que Nicaragua posee mayores ventajas comparativas (sesgo anti-exportador relativo).

En el caso de Guatemala, los resultados del estudio de Pörtner (2003) no difieren mucho de los encontrados por Monge-González, Castro-Leal y Saavedra (2004) para el caso de Nicaragua. De hecho, aunque la canasta de bienes analizada para Guatemala no es idéntica a la estudiada en el caso de Nicaragua, cabe señalar que todos los países de la región lograron negociar en el CAFTA períodos de desgravación y de gracia muy amplios para los bienes sensibles (desgravación no es lineal). Además, en forma similar al caso de Nicaragua, Pörtner (2003) encuentra que la dependencia de los hogares más pobres en su generación de ingresos respecto a la producción de los bienes sensibles es relativamente pequeña, debido a la existencia de otras fuentes de ingreso no agrícola en estos hogares.

Basados en los estudios que se ha realizado en la región sobre los potenciales impactos del CAFTA así como las principales resultados del presente análisis, se considera que, desde el punto de vista de facilitar la transición de aquellos productores centroamericanos que podrían verse afectados con la desgravación arancelaria, resultante de la negociación del CAFTA, es necesario tener presente que, si bien la apertura para los denominados bienes sensibles se va a llevar a cabo en un período relativamente largo (15 a 20 años),

hay ciertas tareas que deben iniciarse con la mayor premura. La experiencia de México con su agro, en especial con el caso del maíz, debe servir de ejemplo a los países de la región, para no demorarse en la adopción de las siguientes políticas de transición o reasignación de recursos productivos en el contexto del CAFTA.

En lo particular, para apoyar a los perdedores potenciales del tratado, se podría pensar en un paquete de políticas que incluya, al menos, las siguientes:

- Identificar a los perdedores, esto es, identificar dónde están y como llegar a ellos.
- Determinar cuán lejos están estos productores de poder alcanzar un nivel de eficiencia que les permita competir exitosamente; es decir, llevar a cabo diagnósticos que permitan identificar sus fortalezas y debilidades.
- Diseñar un paquete de capacitación y asistencia técnica, de acuerdo con los resultados de los diagnósticos antes señalados, así como monitorear el avance e impacto de tal paquete sobre el desempeño de los productores.
- Mejorar el acceso al crédito y a los demás servicios financieros para los productores, no sólo en términos de aumentar su capital de trabajo sino también sus posibilidades de llevar a cabo nuevas inversiones en sus fincas, usando para ello innovaciones en tecnologías financieras y no con intervenciones que distorsionen el mercado financiero.
- Mejorar el acceso a sistemas de información (computación, telefonía, buscadores de personas, Internet y otros semejantes) que faciliten el mercadeo de estos productos, así como mejorar la infraestructura vial para que los productores, especialmente aquellos que se desenvuelven en mercados muy fragmentados, tenga acceso a los compradores.
- Promover la adopción de aplicaciones basadas en computación e Internet, toda vez que es bien conocido que tales aplicaciones están incrementando en forma apreciable la productividad de las diversas empresas, por medio de la automatización de procesos y el acceso a información de utilidad para el empresario, en el momento en que éste la requiere.
- Mostrar a los perdedores potenciales alternativas productivas en sus propias regiones, tomando como referencia aquellas que se ha identificado con ventaja comparativa en la oferta exportable de cada uno de los países de la región.
- Como bien lo expone Castañeda (2004), en casos sumamente calificados y debido a las serias restricciones presupuestarias de los países más pobres de la región (Honduras y Nicaragua), cabría estudiar la posibilidad de apoyar a algunos de los

²² Por supuesto, el autoconsumo de bienes sensibles constituye parte de los ingresos como de los gastos de las familias pobres. Sin embargo, para efectos del CAFTA, se supone que este autoconsumo no se ve afectado por variaciones en los precios en estos bienes, a no ser que estas familias encontraran otra actividad con mayor productividad marginal que la de producir bienes sensibles para autoconsumo.

perdedores potenciales con programas de compensación de ingresos. Estos programas facilitarían el acceso a ingresos adicionales para que estos hogares mantengan ciertos niveles de consumo (*consumption smoothing*) mientras se alcanza su transición hacia mayores niveles de productividad y competitividad en las actividades productivas tradicionales o, en su defecto, mientras se transita hacia otras actividades de mayor potencial en la generación de ingresos. Estas intervenciones temporales deben escogerse de manera que no interfieran con el desarrollo de otros mecanismos más eficientes y con la adopción de estrategias propias de los hogares para la estabilización del consumo.

- Además, debe tenerse presente que este tipo de medidas resultan totalmente inconsistentes con la realidad fiscal de Centroamérica. En el caso de Europa, este tipo de esquemas se vio favorecido por los flujos de cooperación económica de los países desarrollados hacia los de menor desarrollo relativo pero en el caso de Centroamérica los

niveles de desarrollo de sus economías hacen necesario que se resuelva la problemática fiscal antes de pensar en la aplicación de programas de compensación de ingresos.

Por último, es importante reiterar que en Centroamérica existen una serie de obstáculos internos que limitan considerablemente la competitividad del sector productivo de estos países, los cuales deben ser removidos en aras de procurar que todos los sectores puedan beneficiarse del CAFTA. Entre los principales ajustes por realizar en este sentido se puede citar: la mejora del acceso a carreteras pavimentadas, la mejora en la infraestructura portuaria, la reducción del costo y la mejora en el acceso a la electricidad y las telecomunicaciones, el incremento en la competencia en el sector de transporte, la mejora en el acceso a la Internet y la promoción del uso de tecnologías de la información y el desarrollo de sistemas de producción más sofisticados. Este último tema será objeto de un análisis más detallado en la siguiente sección.

5.

REFORMAS A LAS POLÍTICAS DE INVERSIÓN

Uno de los aspectos más importantes de las aperturas comerciales es, sin duda, el crecimiento de la inversión asociada con la reasignación de recursos hacia actividades con mayores ventajas comparativas y nuevas oportunidades de negocios, llevada a cabo tanto por inversionistas locales como por extranjeros. Este aumento de la inversión para aprovechar las nuevas oportunidades creadas por la liberalización del comercio constituye uno de los principales canales a través de los cuales la mayor apertura incide en el crecimiento económico. Además, como bien lo señalan Robles y Rodríguez (2002), no sólo es importante para los países de la región el aumentar los montos de la inversión local y extranjera sino también aumentar la calidad de dicha inversión, de manera tal que se logre un crecimiento sostenido en la productividad total de los factores y, por ende, de la producción.

Para lograr el anterior propósito es necesario promover la transición desde los procesos productivos intensivos en la absorción de conocimientos hacia procesos intensivos en la generación de conocimientos. Esto les permitiría a los países centroamericanos convertirse en economías productoras de bienes y servicios con alto valor agregado para el mercado mundial.

Para poder identificar aquellas reformas necesarias, ante el CAFTA, en las políticas de inversión en los países de Centroamérica, en la presente sección se discute el marco conceptual planteado por De Ferranti *et al.* (2002b) para lograr inversiones de calidad que conlleven a nuevos bienes y servicios intensivos en la generación de conocimientos. Además, se resume los principales hallazgos del estudio de Robles y Rodríguez (2002) sobre la inversión en Centroamérica y sobre cómo promover ésta en el marco de la OMC.

Este examen se complementa con el análisis del desempeño de los países de la región en materia de atracción de inversión extranjera y de su potencial en este campo. Para esto último, se utiliza dos indicadores elaborados por la Conferencia de las Naciones Unidas

sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), el Índice de Desempeño y el Índice de Potencial en la atracción de inversión extranjera (IED). Estos dos índices permiten tener una noción clara del desempeño presente y potencial de los países centroamericanos en materia de IED, con respecto a una muestra de 140 economías en el mundo.²³

5.1 ¿CÓMO PODEMOS MOVER A CENTROAMÉRICA DESDE LA ABSORCIÓN HACIA LA GENERACIÓN DE CONOCIMIENTOS?

Siguiendo el enfoque desarrollado por De Ferranti *et al.* (2002b), en la Gráfica 5.1 resumimos en forma esquemática los principales determinantes que permiten transformar una economía que produce bienes y servicios mediante la absorción de conocimientos en una economía de alto nivel innovador (es decir, basada en la generación de conocimientos). Se trata de crear una economía en la que las inversiones son de mayor calidad y, por ende, producen crecimientos constantes en la productividad total de sus factores, favoreciendo así un crecimiento sostenido en la producción.²⁴

La gráfica muestra que existen dos pre requisitos y dos elementos catalizadores para lograr la transición exitosa de un país desde la absorción de conocimientos hacia la generación de conocimientos, para lo cual las

23 Véase la página de Internet de la UNCTAD, <http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=2469&lang=1>

24 Es preciso aclarar que el término economía del conocimiento, empleado en este trabajo, no se refiere sólo a la producción de bienes y servicios relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), sino a la mayor sofisticación de los procesos productivos de todos los bienes y servicios de la economía, mediante la generación de conocimientos que incrementa su valor agregado.



políticas de educación y de tecnología constituyen los dos pilares del esfuerzo. Acá sobresalen dos mecanismos de interacción entre estos dos pilares.

El primero es la capacitación al recurso humano por parte de las empresas y el segundo es el funcionamiento eficiente de un Sistema Nacional de Innovación en el país. Esto es, se requiere la eficiente interacción entre los actores públicos, privados e instituciones relacionadas con la creatividad.

Es importante destacar cómo, en este enfoque, la política de apertura comercial constituye una parte de la política tecnológica, al facilitar la adquisición de nuevos conocimientos mediante la importación de insumos, bienes de capital y bienes finales producidos con la última tecnología. Por otra parte, la política comercial generalmente promueve la atracción de la inversión extranjera directa, la cual podría constituirse en un acicate para el desarrollo de innovaciones en el país anfitrión, mediante la transferencia de conocimientos a las empresas suplidoras locales (*knowledge spillovers*) y el desarrollo de conglomerados (*clusters*).²⁵

De Ferranti *et al.* señalan dos pre requisitos en su enfoque sobre la innovación: contar con una cobertura total en educación primaria y con estabilidad macroeconómica. Con respecto a los elementos catalizadores, los autores señalan la importancia de contar con mercados laborales y de capitales que faciliten el desarrollo de las actividades productivas, en especial de aquellas más intensivas en el uso del conocimiento.

El Sistema Nacional de Innovación (SNI) constituye un elemento catalítico de todo este proceso, al constituirse en el mecanismo por medio del cual las ideas son transformadas en innovaciones, que en muchos casos terminan siendo patentadas. Es decir, se crea una red de instituciones de los sectores público y privado cuyas actividades y decisiones establecen, importan, modifican y divulgan nuevas tecnologías. La Gráfica 5.1 presenta también en forma explícita los componentes y el funcionamiento de un (SNI) de acuerdo con el marco conceptual señalado.

Si bien es clara la importancia de contar con recursos humanos calificados para adaptar tecnologías existentes o crear nuevas tecnologías, debe señalarse que también es importante contar con políticas públicas que promuevan la creación de vinculaciones (*links*) entre las universidades y las empresas o entre centros de investigación (*think tanks*) y usuarios potenciales de la tecnología, de manera tal que la adaptación o creación de tecnología sea implementada por las empresas.

25 Para el caso de Costa Rica, Monge-González, Rosales y Arce (2004) encontraron evidencia de transferencia de conocimientos de las multinacionales establecidas en este país a sus suplidoras locales, mediante el empleo, por parte de estas últimas, de ex-empleados de las multinacionales, así como por medio de la capacitación directa que las suplidoras locales reciben de las multinacionales.

Así, de acuerdo con De Ferranti, un Sistema Nacional de Innovación puede verse como el conjunto de otros subsistemas al nivel de industrias específicas, a los cuales se les conoce en la literatura como *clusters* de innovación o, de acuerdo con la terminología del Banco Mundial, *clusters* de conocimiento. En otras palabras, en un país en vías de desarrollo como cualquiera de Centroamérica, lo más probable es que no se cuente con un SNI sino con iniciativas tendientes a desarrollar *clusters* de conocimiento, en el mejor de los casos.

Rodríguez-Clare (2003) describe, para el caso de Costa Rica, un interesante ejemplo en la industria alimenticia respecto a la interacción entre las universidades públicas y las empresas de ese país, en el cual interactúan la Escuela de Tecnología de Alimentos (ETA) y el Centro de Investigación en Tecnología de Alimentos (CITA), ambos de la Universidad de Costa Rica, y la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA). Afirma el autor que “por medio de esta cooperación, los estudiantes y profesores de la ETA participan activamente en proyectos de investigación realizados por el CITA, lo que promueve la relevancia de los estudios y las tesis de graduación; al mismo tiempo, CACIA participa en la definición de estrategias en el CITA, lo que promueve la relevancia de la orientación del CITA para el sector productivo nacional” (p.35).

En un reciente estudio para el BID, Monge-González, Vicente y Alfaro (2004) identificaron los principales tipos de innovación que realizan las empresas costarricenses de los sectores agroexportador y manufactura más orientada hacia la economía del conocimiento y servicios que se suplen por medio de la Internet (*Internet-related services*). Los autores encontraron, en términos generales, que el 79% de las empresas agroexportadoras, el 68% de las empresas manufactureras y el 81% de las empresas relacionadas con la Internet generaron innovaciones durante los últimos dos años (2002 y 2003).

Se resume los tipos de innovación que produjeron las empresas costarricenses entre los años 2002 y 2003 en el Cuadro 5.1. De allí se puede concluir que la mayoría de estas innovaciones se refieren a mejoras en los productos o servicios, así como a mejoras en los procesos productivos, seguido de la elaboración de nuevos productos o servicios. Cabe destacar que, en todos los casos, la extensión de líneas de productos o servicios, la generación de una nueva marca en el mercado o el desarrollo de una patente, todas ellas actividades de innovación relativamente más complejas, son llevadas a cabo por un porcentaje mucho menor de empresas en este país. No obstante, los resultados del Cuadro 5.1 son muy alentadores respecto a la capacidad de este pequeño país para avanzar hacia la producción de bienes y servicios de mayor valor agregado.

Cuadro 5.1
COSTA RICA: ACTIVIDADES DE INNOVACIÓN LLEVADAS A CABO POR EMPRESAS DE LOS SECTORES AGROPECUARIO, INDUSTRIAL Y SERVICIOS, 2002 Y 2003
- cifras en porcentajes -

Tipos de Innovación realizadas por las empresas	Sectores productivos		
	Agroexportadoras (%)	Industria Nacional (%)	Relacionadas con Internet (%)
Mejoras en el producto o servicio que ofrecen	65.0	63.4	71.4
Mejoras o cambios en el diseño del empaque	60.0	47.5	39.1
Proceso de producción mejorado	60.0	52.5	37.5
Nuevo producto o servicio en el mercado	43.0	51.5	59.1
Nuevo proceso de producción	40.0	33.7	24.3
Cambios en la organización de la empresa o nueva organización	34.0	29.7	51.3
Cambios en la comercialización del producto o servicio o, nuevo sistema de comercialización	33.0	34.7	45.4
Extensiones de líneas de producción o servicios	27.0	30.7	32.4
Marca nueva en el mercado	14.0	11.9	24.7
Desarrollo de una patente	4.0	5.9	8.6

Fuente: Elaboración propia según cifras de Monge-González, Vicente y Alfaro (2004)

Es claro que los desafíos para lograr la transición hacia una economía generadora de conocimientos son diferentes en cada país de la región, debido a sus diferentes niveles de desarrollo, tal y como se muestra en el Cuadro 5.2. Por ende, en el contexto del CAFTA, se puede afirmar que los sectores productivos de Centroamérica con ventajas comparativas podrían tener un futuro promisorio, en especial aquellas actividades que hoy exportan exitosamente al mundo y a Estados Unidos, si las políticas de inversión hacen énfasis en aspectos clave como las siguientes: alcanzar la cobertura total en la educación primaria e incrementar la cobertura en los niveles superiores; consolidar la apertura comercial; mejorar los estándares de protección a la propiedad intelectual; facilitar la movilidad internacional del trabajo; promover una alta interacción entre los actores públicos, privados e instituciones relacionadas con la creatividad; y desarrollar los mercados de trabajo y capitales.

El desempeño de Costa Rica en materia de innovación, así como las posiciones relativas de la competitividad de los países de Centroamérica en materia de generación de conocimientos, respaldan las recomendaciones de política del párrafo anterior y sugieren que los países más rezagados de la región necesitan redoblar sus esfuerzos en este campo. En consecuencia, las autoridades centroamericanas deberían evaluar con cuidado sus actuales proyectos y programas, con el propósito de determinar si los mismos son consistentes con políticas que tiendan a enfrentar exitosamente los desafíos de transitar hacia una economía generadora de conocimientos o inversiones de calidad.

5.2 LA INVERSIÓN EN CENTROAMÉRICA Y LA OMC

Robles y Rodríguez (2002) estudiaron las políticas que podrían incentivar la inversión local y extranjera en los países de Centroamérica, acordes con los compromisos adquiridos por estos países ante la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los autores concluyen que, para mejorar las condiciones de inversión en Centroamérica, la mejor política es la de mejorar el clima de inversión y no el fomento de ésta por medio de incentivos fiscales. Así, en adición a las políticas comentadas en los párrafos anteriores, Robles y Rodríguez (ídem) proponen rebajar las tasas del impuesto sobre la renta para los países más pobres de la región (Nicaragua y Honduras), otorgar un paquete de incentivos común a la IED en todos los países y desarrollar un paquete de políticas industriales comprensivo en toda la región. Dicho paquete incluiría políticas tendientes a promover los encadenamientos productivos, el desarrollo de aglomeraciones (*clusters*), la creación y fortalecimiento de las instituciones de promoción de inversiones que promuevan los cambios legales, institucionales y de otra índole necesarios para mejorar la competitividad en estos países, así como promover la ciencia y la tecnología mediante programas especiales de financiamiento para las innovaciones, señalando el ejemplo de los fondos concursables del Ministerio de Ciencia y Tecnología de Costa Rica. Estas medidas permitirían consolidar las ventajas comparativas existentes y crear nuevas áreas de ventajas.

Cuadro 5.2
POSICIÓN DE LOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA EN EL
ÍNDICE DE DESEMPEÑO EN LA ATRACCIÓN DE IED
1990-2001.

	1990-1992	1991-1993	1992-1994	1993-1995	1994-1996	1995-1997	1996-1998	1997-1999	1998-2000	1999-2001
Costa Rica	21	26	31	38	33	43	40	50	65	73
El Salvador	99	97	117	115	128	126	47	49	54	95
Guatemala	64	63	75	93	106	113	93	92	96	99
Honduras	46	46	60	60	62	57	70	68	61	55
Nicaragua	34	28	33	37	26	16	10	12	11	13
Chile	28	31	23	21	14	14	15	15	20	19
Irlanda	25	25	35	51	41	46	21	9	4	4
Singapur	2	5	4	2	3	3	6	5	7	6

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) El valor corresponde a la posición del país entre 140 países

5.3 INDICADORES DE DESEMPEÑO Y POTENCIAL DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS EN LA ATRACCIÓN DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

En el presente apartado se complementa los resultados de Robles y Rodríguez (2002), para el caso particular de la inversión extranjera directa de los países de Centroamérica, cuyos flujos se esperaba que incrementaran con la entrada en vigencia del CAFTA.

La idea es mostrar qué tan bien se desempeñan las economías centroamericanas en materia de atracción de inversiones extranjeras, respecto a un grupo apreciable de 140 países, así como cuál es su potencial en este campo, desde el punto de vista de sus fortalezas y debilidades con respecto a los determinantes de la IED. La UNCTAD ha desarrollado dos importantes índices para evaluar el desempeño y potencial de un país en la atracción de IED: el índice de Desempeño y el Índice de Potencial en la atracción de inversión extranjera (IED). Se presenta primero los aspectos metodológicos de estos dos índices para después discutir la posición relativa que logran alcanzar los países de Centroamérica dentro de la muestra en referencia.

Índice de desempeño en la atracción de IED

Según la UNCTAD, el índice de desempeño (ID) clasifica a los países por los flujos de inversión que reciben en relación con el tamaño de sus economías. El ID se define como el cociente entre la proporción que le corresponde a un país dentro de los flujos mundiales de inversión extranjera y la participación de su producto dentro de la producción mundial.

Este índice utiliza medias de tres años y la fórmula de cálculo viene dada por la siguiente ecuación:

$$ID_i = (IED_i / IED_w) / (PIB_i / PIB_w)$$

Donde;

ID_i : el Índice de desempeño del país

IED_i : los flujos de entrada de inversión extranjera en el país i

IED_w : los flujos de entrada de inversión extranjera a nivel mundial

PIB_i : el Producto Interno Bruto del país i

PIB_w : el Producto Interno Bruto mundial

Un valor mayor a uno indica que, en términos del tamaño de su economía, el país está recibiendo más IED que el promedio y por ende tiene un desempeño favorable en la atracción de IED, mientras un valor inferior significa lo contrario. Por su parte, un valor

negativo indica que los inversores extranjeros están retirando sus inversiones del país.

Índice de potencial en la atracción de IED

El índice de potencial en la atracción de IED contempla diversos factores que afectan el atractivo que una economía ejerce sobre los inversionistas extranjeros. Es decir, este índice mide el grado de competitividad que el país muestra en este campo con respecto a otros países.

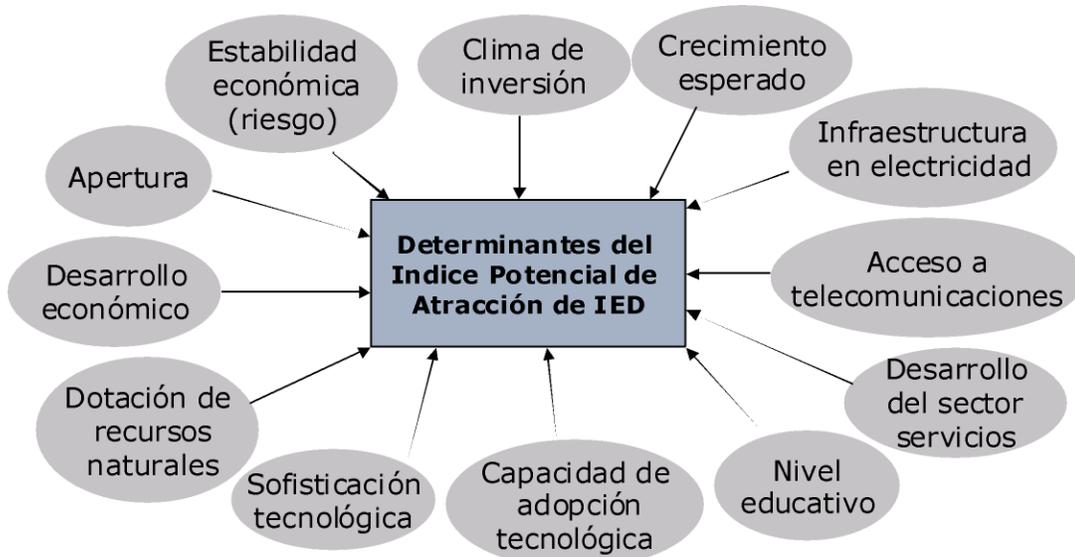
Este índice se obtiene como una media de los valores de doce variables que son normalizadas para que su resultado oscile entre 0 (como el resultado menor) y 1 (como el resultado mayor).

Las variables incluidas son: clima de inversión, crecimiento esperado de la economía, infraestructura en electricidad, acceso a las telecomunicaciones, desarrollo del sector servicios, nivel educativo, capacidad de adopción de tecnologías, sofisticación tecnológica, dotación de recursos naturales, desarrollo económico, apertura comercial y estabilidad económica.

La posición de cada país en cada uno de los factores antes señalados se obtiene de la siguiente manera:

- Desarrollo económico: se emplea el PIB per cápita, puesto que se espera que las economías de ingresos más elevados atraigan relativamente más IED orientada hacia productos y servicios innovadores y diferenciados.
- Crecimiento esperado: este factor evalúa el crecimiento del PIB en los diez años anteriores, tratando de indicar el potencial de crecimiento a futuro.
- Nivel de apertura: la proporción de las exportaciones en el PIB reflejaría apertura comercial y competitividad.
- Acceso a las telecomunicaciones: las líneas telefónicas fijas y las móviles por cada mil habitantes son empleadas para evaluar la infraestructura de información y comunicación.
- Infraestructura de electricidad: El uso comercial de energía per cápita mide la disponibilidad de infraestructura tradicional.
- Capacidad de adopción de tecnologías: la relación del gasto en investigación y desarrollo al PIB es una variable usada para determinar la capacidad tecnológica del país.
- Nivel educativo: Se estima como la proporción de alumnos de enseñanza superior dentro de la población, lo cual indica la disponibilidad de mano de obra calificada.
- Estabilidad económica: Se emplea el riesgo del país, un indicador compuesto que refleja factores

Gráfica 5.2
DETERMINANTES DEL ÍNDICE POTENCIAL EN LA ATRACCIÓN DE IED



Fuente: elaboración propia según información de la UNCTAD.

- Dotación de recursos naturales: como indicador se emplea la cuota de exportación de recursos naturales de un país dentro del mercado mundial; este resultado indicaría la disponibilidad de recursos para la IED en industrias extractivas.
- Sofisticación tecnológica: este factor hace referencia a la cuota de importación de piezas y

- Desarrollo del sector servicios: se mide por la participación de las exportaciones de servicios de un país dentro del comercio mundial de servicios, a fin de estimar la importancia de la inversión extranjera en el sector de los servicios; este sector captura cerca dos tercios de la inversión extranjera directa mundial.

Cuadro 5.3
POSICIÓN DE LOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA
EN EL ÍNDICE DE POTENCIAL DE ATRACCIÓN DE IED
1990-2001.

	1990-1992	1991-1993	1992-1994	1993-1995	1994-1996	1995-1997	1996-1998	1997-1999	1998-2000	1999-2001
Costa Rica	55	54	54	58	57	57	59	56	57	60
El Salvador	86	76	73	51	52	47	51	54	55	54
Guatemala	108	108	108	108	105	102	103	102	100	101
Honduras	96	97	99	99	101	99	94	90	94	96
Nicaragua	116	123	121	120	121	119	123	115	113	112
Chile	47	43	41	40	39	39	44	44	44	45
Irlanda	29	28	28	22	19	18	18	18	15	11
Singapur	15	13	7	4	3	3	2	2	2	2

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) El valor corresponde a la posición del país entre 140 países

- Capacidad de atracción y absorción de IED: se obtiene como la proporción del país dentro del monto acumulado de inversión extranjera en el mercado mundial; este resultado sirve como indicador de la atracción y capacidad de absorción de IED.

Según estos indicadores, se construye un índice para cada país. La comparación adolece de las mismas deficiencias de cualquier otro número índice, mientras que las ganancias de interpretación resultan de contrastar cada componente por separado.

Desempeño y potencial de Centroamérica en la atracción de IED

La UNCTAD calcula los dos índices antes expuestos para una muestra de 140 países de todo el mundo, incluidos los de Centroamérica. Debido a la naturaleza del presente estudio y para fines ilustrativos, a continuación se analizará los resultados para las economías de Centroamérica y también para otros tres países relativamente pequeños, pero muy exitosos en la atracción de IED; ellos son: Irlanda, Singapur y Chile.

Resultados según el Índice de desempeño en la atracción de IED

En los inicios de los años noventa, según en el Índice de desempeño, Costa Rica se ubicaba en el primer lugar dentro la región centroamericana, ocupando la posición 21 a nivel mundial (Cuadro 5.3). Además, dicha posición ubicaba a Costa Rica en una situación muy favorable con respecto a Chile (28) e inclusive Irlanda (25), aunque muy por debajo de Singapur (2). Sin embargo, a inicios de la presente década, el liderazgo de la región lo ostentaba Nicaragua, que contaba con la posición 13, mientras a inicios de los noventa se ubicaba en la 34. Sin embargo, cabe indicar que este resultado está influenciado por el bajo nivel de producción de este país más que por un aumento importante en los flujos de IED y, por lo tanto, debe ser interpretado con mucha cautela.

En el caso particular de Costa Rica se dio una desmejora notable en su desempeño en materia de IED, al pasar de la posición 21 a la posición 73. Algo similar ocurrió con Honduras, que pasó de la posición 46 a la 55. Igual ocurrió con Guatemala, que perdió 35 posiciones (de 64 a 99), mientras El Salvador se mantuvo en una posición similar durante todo ese período, alrededor de la posición 95, aunque experimentó una mejora notable hacia finales de los años noventa cuando alcanzó la posición 49. Esta mejora fue producto

Cuadro 5.4
VALORES DE LAS VARIABLES CONTENIDAS EN EL
ÍNDICE DE POTENCIAL DE ATRACCIÓN DE IED: 1999/2001

Variables	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
PIB per capita *	3978.0	2087.9	1693.5	922.6	449.4
Crecimiento PIB **	5.1	4.3	4.1	3.0	4.2
Exportaciones como porcentaje del PIB *	47.4	27.1	19.3	40.1	37.7
Líneas telefónicas por cada mil habitantes *	219.05	88.12	59.42	45.79	30.82
Uso comercial de energía per capita *	839.7	643.8	626.8	468.9	540.2
Gasto en Investigación y Desarrollo como porcentaje del PIB *	0.20	2.20	0.16	nd	0.15
Estudiantes en Enseñanza Superior como porcentaje de la población) total (1999)	2.72	1.96	0.80	1.27	1.21
Riesgo Pafs (Diciembre del 2001)	74.0	73.5	70.3	64.8	57.8
Exportaciones de recursos naturales como porcentaje del total mundial *	0.01	0.01	0.02	0.01	0.00
Importaciones de piezas para automóviles y productos electrónicos *	0.05	0.02	0.04	0.01	0.01
Exportaciones de servicios como porcentaje del total mundial *	0.11	0.04	0.05	0.03	0.02
Stock de Inversión Extranjera como porcentaje del total mundial *	0.09	0.03	0.06	0.02	0.02

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) * Promedio 1999-2001 *Promedio 1991-2001

de las privatizaciones que fueron aplicadas en los sectores de telecomunicaciones y electricidad. El deterioró que registra la mayoría de los países de la región contrasta con el avance que tuvieron países como Irlanda y Chile, los cuales pasaron de la posición 25 a la 4 y de la posición 28 a la 19, respectivamente.

Resultados según el Índice de Potencial en la Atracción de IED

Entre 1990 y 2001, el comportamiento de los países centroamericanos con respecto a la mejora de su competitividad para la atracción de inversiones extranjeras muestra resultados muy diversos, según el Índice de Potencial de cada uno de ellos (Cuadro 5.4). De hecho, mientras El Salvador mejora en 32 posiciones su índice durante el período evaluado, Honduras no muestra avance alguno en su competitividad para la atracción de IED y Costa Rica más bien desmejora su posición relativa, al pasar de la posición 55 a la 60.

Por su parte, Nicaragua y Guatemala mejoraron en 4 y 7 posiciones respectivamente, durante el período analizado. Cabe destacar que Honduras, Guatemala y Nicaragua ocupan algunas de las últimas posiciones dentro de los 140 países que evalúa la UNCTAD (96, 101 y 112, respectivamente). Esto señala el gran reto que estas economías enfrentan en este campo, en especial de cara a fomentar la IED una vez en vigencia el CAFTA.

En el Cuadro 5.5 se presenta, para cada país de la región, los valores de las diferentes variables que son utilizadas en el cálculo del Índice de potencial de atracción, de donde se puede apreciar que Honduras, Guatemala y Nicaragua muestran importantes retos en materia de líneas telefónicas, cobertura en la enseñanza superior y el riego país.

Al combinar los resultados de los dos índices antes analizados, en el Cuadro 5.6 se muestra como ejemplos de países a la vanguardia en la atracción de IED a Irlanda, Singapur y Chile, ya que estos países presentan posiciones aventajadas tanto en el índice de desempeño como en el índice de potencial. Al emplear

el mismo análisis para el caso de los países de Centroamérica, se obtiene que si bien Costa Rica y El Salvador muestran un buen potencial, también muestran un mal desempeño en la atracción de flujos de IED, por lo que se les denomina como países que operan bajo su potencial en este campo.

Por el contrario, en el caso de Nicaragua y Honduras, ambos países se muestran como economías con un muy bajo potencial para la atracción de IED y, sin embargo, su desempeño en esta materia en los últimos años ha sido muy destacado, lo que los posiciona como países que operan sobre su potencial. Finalmente, el país que presenta mayores retos en materia de atracción de IED es Guatemala, ya que se posiciona como una economía con sub-desempeño en este campo, debido a que muestra una posición muy baja en ambos índices.

Estos resultados para los países de la región, señalan la necesidad de revisar, por parte de las autoridades de cada uno de ellos, las políticas de atracción de inversiones para el aprovechamiento de los beneficios potenciales que ofrecería el CAFTA una vez en vigencia.

5.4 A MANERA DE RESUMEN

Los resultados obtenidos en la presente sección señalan la importancia de mejorar ciertas condiciones de los países centroamericanos, con el propósito de poder alcanzar niveles productivos de bienes y servicios intensivos en la generación de conocimientos. Entre las políticas más importantes en esta materia están alcanzar la cobertura total en la educación primaria e incrementar la cobertura en los niveles superiores; consolidar la apertura comercial; mejorar los estándares de protección a la propiedad intelectual; facilitar la movilidad internacional del trabajo; promover una alta interacción entre los actores públicos, privados e instituciones relacionadas con la creatividad; y desarrollar los mercados de trabajo y de capitales.

En adición a estas políticas, debería considerarse la conveniencia de contar con un único paquete de incentivos para la inversión extranjera directa en todos los países de la región, así como desarrollar un paquete de políticas industriales comprensivo, el cual incluya la promoción de encadenamientos productivos, el desarrollo de aglomeraciones (*clusters*), la creación y fortalecimiento de las instituciones de promoción de inversiones, que promuevan los cambios legales, institucionales y de otra índole necesarios para mejorar la competitividad en estos países, y la promoción de la ciencia y la tecnología mediante programas especiales de financiamiento para las innovaciones (Robles y Rodríguez, 2002).

Cuadro 5.5 POSICIÓN COMBINADA DE CENTROAMÉRICA EN EL ÍNDICE DE DESEMPEÑO Y DE POTENCIAL DE ATRACCIÓN DE IED		
	Alto Desempeño	Bajo Desempeño
Alto Potencial	<i>A la vanguardia</i> Irlanda-Chile-Singapur	<i>Bajo su potencial</i> Costa Rica-El Salvador
Bajo Potencial	<i>Sobre su potencial</i> Nicaragua-Honduras	<i>Sub-desempeño</i> Guatemala
Fuente: UNCTAD		

LECCIONES APRENDIDAS DE LAS EXPERIENCIAS DE OTROS PAÍSES EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN DE BLOQUES REGIONALES

En la presente sección se analiza las experiencias de México en el NAFTA y de países como España, Portugal y Grecia al ingresar a la Unión Europea, con el propósito de aprovechar lecciones o enseñanzas respecto de políticas que faciliten el re-entrenamiento o capacitación de personal y la reasignación de recursos productivos desde sectores rezagados hacia sectores dinámicos a raíz de los procesos de apertura comercial.

6.1 MÉXICO EN EL NAFTA

Varios estudios del Banco Mundial han documentado las principales lecciones que se pueden derivar de la experiencia de México en el NAFTA, para los países de Centroamérica en el contexto del CAFTA.²⁶ Por ejemplo, Yuñez-Neude (2002) señala que el desempeño del sector agrícola exportador ha sido muy favorable en el caso mexicano, en especial las frutas y hortalizas, lo cual ha resultado de un cambio estructural en este sector productivo, respondiendo a la mayor apertura al mercado de EE.UU. y a una mayor demanda de parte de los consumidores de este país.

En el caso de los cultivos básicos, tales como el maíz, sorgo, semillas oleaginosas, soya y trigo, el comportamiento de su producción ha sido errático, respondiendo más a factores climáticos que a cambios estructurales. De allí que las importaciones de este tipo de productos también muestren un comportamiento errático desde la entrada en vigencia del NAFTA (1994). En términos generales, Yuñez-Neude (ídem) arguye que aunque no ha habido cambio estructural en el comercio agrícola, las importaciones de cultivos básicos han crecido y la oferta nacional de estos cultivos no se ha desplomado, pero que sí se observa un comportamiento diferenciado entre la agricultura de riego y la temporal, en este tipo de cultivos. En

términos generales, el autor concluye que no se ha producido una reorientación de la oferta agropecuaria mexicana.

En su análisis sobre las lecciones aprendidas de la experiencia del agro mexicano bajo el NAFTA, Monge-González, Loría y González-Vega (2004) concluyen que “una agenda interna por parte de las autoridades centroamericanas debe acompañar la liberalización gradual de las importaciones de bienes sensibles, tales como profundizar las reformas estructurales para reducir los costos de transacción de los campesinos más vulnerables a la competencia, mejorar el acceso al crédito, la asistencia técnica, la reconversión productiva, la comercialización, los medios de transporte y la transferencia tecnológica. Lo que no debe implementarse son programas asistenciales que a la postre no brindan ningún resultado más que la desilusión por parte de los agricultores de la región.” (p. 75)

A manera de conclusión, se puede argumentar que la experiencia mexicana es rica en cuanto a intentos por mejorar las condiciones de vida de los campesinos más pobres, por medio de sistemas como ACERCA (subsidios a los agricultores), PROCAMPO (apoyo al ingreso de los productores de bienes básicos) y Alianza para el Campo (entre otros, reconversión productiva). En la práctica, los últimos dos programas han apoyado a los agricultores para enfrentar la ausencia de crédito (Yuñez-Neude, 2002). No obstante, los resultados obtenidos, diez años después de entrada en vigencia del NAFTA, permiten apoyar la apreciación de Monge-González, Loría y González-Vega (2004) citada en el párrafo anterior de que más que programas de complemento de ingresos lo que se necesita son acciones que reduzcan la fragmentación y aumenten la productividad, tanto en las actividades tradicionales como en la transferencia de recursos a actividades con ventaja comparativa.

²⁶ Véase www.bancomundial.org/cafta

6.2 ESPAÑA, PORTUGAL Y GRECIA EN LA UNIÓN EUROPEA

Una de las mayores inquietudes que generan los procesos de apertura comercial tiene que ver con el fenómeno que los economistas suelen llamar “desempleo estructural”, y que tiene que ver con la disparidad temporal que se genera entre la demanda y la oferta de ciertos tipos de trabajo.

Cuando una economía entra en un proceso de eliminación de barreras al comercio, los recursos productivos son reasignados entre las diferentes actividades productivas, pasando de aquellas que no gozan de ventaja comparativa a aquellas que sí las tienen, tal como se explicó en el marco conceptual de la sección 2 del presente trabajo.

Al darse esa reasignación de recursos entre las diferentes actividades productivas, las empresas tienden a movilizarse de unos sectores hacia otros y, en razón del cambio de actividad, dejan de demandar ciertos tipos de trabajo y comienzan a demandar otros.

Ese cambio en la demanda por ciertos tipos de trabajo no puede ser recíproco en el corto plazo por la oferta de trabajo, por cuanto la misma se ajusta más lento, al requerir procesos de adiestramiento y capacitación que toman tiempo y consumen recursos.

El desempleo temporal que genera esa disparidad entre los requerimientos laborales de la nueva estructura productiva y los haberes presentes de la fuerza de trabajo disponible representa uno de los mayores costos sociales del ajuste que debe darse como parte de la transición hacia una mayor apertura al comercio internacional.

En la medida en que ese costo social pueda ser minimizado, menores serán las pérdidas en bienestar temporales que se generará a grupos de la sociedad que, por lo general, están asociados a niveles medios y bajos de ingreso.

En el contexto del CAFTA, la remoción de las barreras al comercio para los productos importados desde Estados Unidos representa un eventual detonante de desempleo estructural en algunos sub-sectores productivos, en particular aquellos que no gozan de ventaja comparativa o que no gozan de dinamismo o ambas cosas. En consecuencia, la definición de algunos programas complementarios que ayuden a las autoridades a lidiar con dicho fenómeno representa un elemento de éxito en la generalización de los beneficios del acuerdo a todos los grupos sociales de los países de la región.

Siendo que el CAFTA generará probablemente un caudal interesante de fondos de cooperación destinados a la implementación de programas que mejoren la capacidad de los países centroamericanos para aprovechar las oportunidades que ofrece el acuerdo,

cobra mayor sentido el proponer una estrategia que aproveche parte de esos recursos en iniciativas tendientes a reducir el desempleo estructural que pueda surgir como consecuencia de los procesos de reasignación de recursos en las economías de la región.

A este respecto conviene observar aquí la experiencia de la Unión Europea, que ha utilizado un instrumento llamado “Fondo Social de Empleo” para financiar procesos de re-entrenamiento y capacitación de la mano de obra de países miembros, en aras de mejorar la incorporación de la población económicamente activa al mercado laboral y, en consecuencia, reducir el desempleo.

Entre las principales características del Fondo Social Europeo, pueden citarse:

- Ayuda a desarrollar las capacidades de los ciudadanos, especialmente de quienes tienen especial dificultad para encontrar un trabajo, permanecer en él o reincorporarse después de una ausencia.
- Apoya a los Estados miembros en sus esfuerzos por aplicar nuevas políticas y sistemas destinados a combatir las causas subyacentes del desempleo y a mejorar las calificaciones.
- Adapta este apoyo a las necesidades de las regiones con problemas específicos.

Los programas que se han desarrollado bajo el patrocinio de este fondo ofrecen una gran diversidad en cuanto a áreas de aplicación y estratos meta de la población. Sin embargo, puede decirse que todos comparten un conjunto de objetivos comunes, definidos como las premisas fundamentales de la existencia y operación del Fondo Social Europeo y que se detallan a continuación:

- Proponer a todos los jóvenes una formación, un reciclaje, un empleo o un período de prácticas antes de que la duración del desempleo alcance seis meses.
- Proponer a los adultos desempleados una nueva oportunidad, más concretamente mediante la formación continua y la orientación profesional, antes de que la duración del desempleo alcance doce meses.
- Al menos uno de cada cinco desempleados debería tener la oportunidad de realizar un reciclaje o una formación continua.
- Reducir la tasa de abandono escolar y crear un sistema de aprendizaje o mejorar el existente.

Los programas desarrollados al amparo del Fondo Social Europeo han beneficiado de manera particular a economías como Portugal, Grecia y España, las cuales son, en ese orden, las economías más pobres de la Unión Europea.

Adicionalmente, debe considerarse que, en el caso de esos países, la existencia de una compensación estatal para los desempleados agrava el problema, pues, como lo detalla Alberola (1998): “otro factor que agrava el problema es la falta de presión sobre el mercado de trabajo por parte de los desempleados. La protección económica derivada del subsidio del desempleo no sólo puede disuadir la movilidad laboral, sino empeorar la eficiencia en la búsqueda de empleo, reduciendo la competencia entre el sector de *insiders* y el de *outsiders* y, en el medio plazo, desanimando a los desempleados”.

Sin embargo, en los países de Centroamérica no se cuenta con dicho instrumento de política, lo cual representa una ventaja para la efectividad de las políticas de re-entrenamiento y capacitación de la mano de obra. No obstante, los programas orientados a reducir el desempleo estructural en los procesos de integración comercial no tienen por qué circunscribirse exclusivamente a políticas de capacitación en materia técnica sino que perfectamente pueden tener objetivos concretos en materia de mejorar la cobertura y el alcance de la educación formal.²⁷

De hecho, en el caso de Portugal, Clemens (1999) documenta cómo los fondos para capacitación provenientes de la Unión Europea se dirigieron primordialmente a programas para mejorar la cobertura de la

educación preescolar, primaria y secundaria, encaminada a reducir las tasas de deserción e incrementar la tasa de participación. Asimismo, Portugal puso en marcha un Programa de Ingreso Mínimo Garantizado para familias de bajos ingresos con niños en edad escolar, en el cual se les entregaba el estipendio a cambio de la asistencia de los niños a clases. Igualmente, en secundaria se profundizó los programas vocacionales, para ofrecer a los alumnos una mayor variedad y responder con ello a las nuevas necesidades del mercado laboral.

En forma paralela, Fernández y Mauro (2000) detallan el enorme progreso que, gracias a los programas de mejora educativa implementados, ha logrado España en las últimas dos décadas, así como explican la forma en que esa mejora educativa se traduce en un incremento considerable del capital humano que ha servido para potenciar el crecimiento económico de dicho país.

Lo anterior deja claro que los programas de educación y capacitación desarrollados por los países de la Unión Europea deben ser estudiados y analizados con detalle por parte de los países centroamericanos, pues bien podría constituir el modelo a seguir, en aras de aprovechar parte de la cooperación externa que se generará en el marco del CAFTA y de reducir las brechas de acceso al mercado laboral para diferentes estratos de la población.

27 De hecho, es común que la mayor competitividad del entorno internacional incremente la necesidad de añadir mayor valor a los productos y para ello se requiere una mayor proporción de mano de obra calificada con relación a la no calificada. De ahí la importancia que tiene la educación formal en este contexto.

7.

CONSIDERACIONES FINALES

El presente estudio ha identificado los sectores de Centroamérica con ventaja comparativa dinámicos y rezagados para, según ello, proponer medidas que conduzcan hacia una reasignación óptima de los recursos productivos ante el CAFTA. Al final de cada una de las secciones de este informe se han sugerido políticas tendientes a alcanzar el objetivo descrito anteriormente.

La agenda que enfrentan los países de Centroamérica para aprovechar las oportunidades y hacer frente en forma exitosa a los retos del CAFTA es muy amplia y compleja. Muchas de las recomendaciones son harto conocidas, por lo cual nuestro aporte ha sido el circunscribirlas en temas específicos que faciliten su comprensión e importancia.

La experiencia de países como México, en el contexto del NAFTA, deben de servir de alerta a los países centroamericanos para comenzar desde ya a

trabajar en el diseño e implementación de políticas que favorezcan la asignación de recursos acordes con las ventajas comparativas de cada país, mejoren el clima de inversión y ayuden a los agricultores de bienes sensibles a mejorar su competitividad, o bien, a transitar hacia actividades más competitivas.

Dentro de este orden de ideas, es necesario que las autoridades de los países centroamericanos analicen con mayor profundidad la situación de aquellas actividades agropecuarias, agroindustriales y de manufactura que han sido identificadas en este trabajo como rezagadas. Lo anterior, con el propósito de complementar las políticas sugeridas en el presente estudio con algunas intervenciones puntuales que intenten remover las causas concretas del rezago, cuando esto sea fiscalmente posible y socialmente deseable.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alberola Ila, Enrique. (1998). *España en la Unión Monetaria: una aproximación a sus costes y beneficios*. Banco de España, Estudios Económicos No. 62.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. *Ley de Incentivos para la Industria Turística de la República de Nicaragua*. Ley No. 306. Gaceta No. 117. 21/06/99 <http://www.sgsica.org/turismo/legis/doc/nica01.pdf>
- Balassa, Bela. (1967). *Trade Liberalization Among Industrial Countries*. McGraw Hill.
- Bond, Eric. (2001). *Trade Structure and Development: The role of Logistics Costs in Latin American Countries*. Department of Economics, Penn State University.
- Bruno, Michael. (1972). "Market Distortions and Gradual Reform". *Review of Economic Studies*. Vol. 39, issue 3, pages 373-83
- Castañeda, Tarcisio. (2004). *Compensations for the Trade Reforms in Agriculture in Latin America and the Caribbean: Policy Options and Design and Implementation Issues*. World Bank. mimeo
- Clemens, Benedict. (1999). *The Efficiency of Education Expenditure in Portugal*. IMF Working Paper No. 179, International Monetary Fund.
- Comisión Europea. (2000). *La política social y de empleo en Europa: una política para el ciudadano*. Dirección General de Educación y Cultura.
- Congreso Nacional de Honduras. *Ley de Incentivos al Turismo*. Decreto No. 314-98, La Gaceta del 23 de abril de 1999. <http://www.dei.gob.hn/>
- De Ferranti, David *et al.* (2002). *From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality*. World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- De Ferranti, David *et al.* (2002b). *Closing the Gap in Education and Technology*. World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- Comisión Europea. (2000). *La política salarial y de empleo en Europa: una política para el ciudadano*. Dirección General de Comunicación y Cultura, División "Publicaciones", Bruselas, Bélgica.
- Fernández, Eric y Paolo Mauro. (2000). *The Role of Human Capital in Economic Growth: The case of Spain*. IMF Working Paper No. 8.
- Findlay, Ronald y Ronald Jones. (2001). "Imput Trade and the Location of Production". *American Economic Review* 91:29-33.
- Fleischer, Aliza. (2004). *Public Support for Rural Tourism as a Tool for Development*. Department of Agricultural Economics and Management. The Hebrew University of Jerusalem.
- Freund, C y D. Weinhold. (2002). "The Internet and International Trade in Services". *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 92. No.2.
- Groosman, Gene y Elhanan Helpman. (1991). *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge. MIT Press.
- Hakura, Dalia. (2001). "Why Does HOV Fail? The Role of Technological Differences within the EC." *Journal of International Economics* 54:361-82.
- Jones, Ronald. (2000). *Globalization and the Theory of Input Trade*. Cambridge. MIT Press.
- Krugman, Paul. (1979). "Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade". *Journal of International Economics* 9:469-479.

- Leamer, Edward. (1984). *Sources of International Comparative Advantage: Theory and Evidence*. Cambridge: MIT Press.
- Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. (2004). *Documento Explicativo del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos*. San José.
- Monge-González, Ricardo y Jorge Corrales-Quesada. (1988). *Políticas de Protección de Incentivos a la Manufactura, Agroindustria y Algunos Sectores Agrícolas en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Econofín.
- Monge-González, Ricardo y Claudio González-Vega. (1995). *Economía Política, Proteccionismo y Apertura en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- Monge-González, Ricardo y Julio Rosales. (2000). *El sector Turismo en Costa Rica: Un Análisis Económico de los Incentivos y su Evolución entre 1975 y 1997*. Cámara Costarricense de Turismo.
- Monge-González, Ricardo, Claudio González-Vega y Francisco Monge-Ariño. (2003). "Efectos Potenciales de un Tratado de Libre Comercio entre USA y Centroamérica sobre el sector Agropecuario y Agroindustrial de Costa Rica y El Salvador". En Grettel López y Juan Obando (eds.) *Ensayos en Honor a Claudio González Vega*.
- Monge-González, Ricardo, Miguel Loría-Sagot y Claudio González-Vega. (2004). *Retos y Oportunidades para los Sectores Agropecuario y Agroindustrial de Centroamérica ante un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos*. San José, Costa Rica: Documento No9, Academia de Centroamérica.
- Monge-González, Ricardo, Julio Rosales y Gilberto Arce. (2004). *Análisis Costo-Beneficio del Régimen de Zonas Francas: Impactos de la Inversión Extranjera Directa en Costa Rica*. Documento elaborado para la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER). Mimeo.
- Monge-González, Ricardo, Florencia Castro-Leal y Diana Saavedra. (2004). *El Sector Agropecuario de Nicaragua y el Tratado de Libre Comercio Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA)*. Documento elaborado para el Banco Mundial. Mimeo.
- Monge-González, Ricardo, Arturo Vicente y José I. Alfaro. (2004). *I&D, Innovación y Transferencia de Tecnología en el Sector Productivo Costarricense más orientado hacia la Economía Basada en el Conocimiento*. Documento preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.
- Mora Camacho, Juan Rafael. *Turismo Rural: Conceptos y Perspectivas*. Sistema de Información Brunca para el Desarrollo Sostenible (SIBRUDES). Universidad Nacional de Costa Rica. http://www.pz.una.ac.cr/sibrudes/Publicaciones_Boletin/Turismo_Rural.htm
- Moreno, Javier; Gustavo Segura y Crist Inman. (1998). *Turismo en El Salvador: El Reto de la Competitividad*. Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE
- Porter, Michael. (1991). *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. Vergara Editores. Buenos Aires, Argentina.
- Pörtner, Claus C. (2003). *Expected Impacts of CAFTA in Guatemala*. Department of Economics. University of Washington, mimeo.
- Ray, Edward. (1990). "Empirical Research on the Political Economy of Trade" en Jerry Sherples et al, (eds), *New Development in Trade Theory: Implications for Agricultural Trade Research*. Boulder: Westview Press.
- Robles, Edgar y Andrés Rodríguez. (2003). *Inversión nacional y extranjera en Centroamérica, ¿Cómo fomentarla en el marco de la OMC?*. Academia de Centroamérica y ASIES. Proyecto Centroamérica en la Economía Mundial del siglo XXI.
- Rodríguez-Clare, Andrés. (2003). *Innovation and Technology Adoption in Central America*. Documento elaborado para el Banco Mundial, Washington, D.C.
- Rodríguez-Meza, Jorge y Claudio González-Vega. (2004). "Household Income Dynamics and Poverty Traps in El Salvador". Trabajo presentado en la Reunión Anual del American Agricultural Economics Association, Denver, Colorado.
- Ruffin, Roy. (1999). "The Nature and Significance of Intra-Industry Trade". *Economic and Financial Review*. Federal Reserve Bank of Dallas. Q4:2-9.
- Samuelson, Paul. (1949). "International Factor-Price Equalization Once Again". *Economic Journal*. Vol LIX, Junio, 181-197
- Sánchez, José Alfredo; Juan Carlos Barahona y Roberto Artavia. (1996). *Turismo en Costa Rica: El Reto de la Competitividad*. Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE
- Sánchez, José Alfredo y Javier Moreno (1997). *Turismo en Nicaragua: Diagnóstico de la Industria*. Centro

- Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE
- Segura, Gustavo y Crist Inman. (1997). *Turismo en Guatemala: El Reto de la Competitividad*. Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE
- Segura, Gustavo y Crist Inman. (1998). *Turismo en Honduras: El Reto de la Competitividad*. Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE
- Stolper, W y P. Samuelson. (1941). "Protection and Real Wages". *Review OF Economic Studies*, Vol IX, noviembre, 58-73.
- Trefler, Daniel. (1995). "The Case of the Missing Trade and Other HOV Mysteries". *American Economic Review* 85(5), 1029-46.
- Tweeten, L (1992). *Agricultural Trade. Principles ad Policies*. Boulder: Westview Press.
- Venables, Anthony. (2001). *Trade, Location, and Development: An Overview of Theory*". London School of Economics and CEPR/World Bank, Washington.
- Yunez-Naude, Antonio. (2002). *Lessons from NAFTA: The case of Mexico's Agricultural Sector*. México. El Colegio de México.

EL IMPACTO DEL DR-CAFTA SOBRE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL

Amy Angel

Noé Hernández

*Instituto Superior de Economía
y Administración de Empresas*

El Salvador, 2004

I.

INTRODUCCIÓN

A. ANTECEDENTES

Durante la década de los años 50 y 60, las iniciativas de integración económica en América Latina estaban centradas en apoyar el modelo de desarrollo de la “industrialización por sustitución de importaciones”. Este modelo abogaba, entre otros elementos, por la intervención directa del Estado en los asuntos económicos y en otorgar elevados niveles de protección nacional. Es en ese marco que en 1961, a través del Tratado General de Integración Centroamericana, se constituye el Mercado Común Centroamericano (MCCA) integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Durante la década de los años 70 y 80, debido a conflictos internos y entre algunos de los países de Centroamérica, el MCCA sufre un estancamiento y no es hasta la década de los 90 cuando recibe un nuevo impulso con la ratificación y entrada en vigor del Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (agosto de 1995).

En materia arancelaria, los países centroamericanos cuentan con un arancel externo común para la mayoría de los productos, con excepciones notables para productos sensibles, especialmente agropecuarios. Para los productos sin aranceles iguales o con tratamientos diferentes en los varios acuerdos comerciales todavía está en proceso la forma de incluirlos en el nuevo proceso de integración comercial, así como cuáles serían los mecanismos para prevenir la triangulación y otras prácticas desleales.

Es importante tener claro cuál será el destino de la normativa comercial centroamericana una vez que entre en vigencia el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América, o DR-CAFTA por sus siglas en inglés, suscrito el 5 de agosto de 2004. Por ejemplo ¿qué pasará cuando un centro de distribución en Guatemala traiga productos de Estados Unidos

(EE.UU.)? ¿Qué regla de origen deberá cumplir para exportar a Costa Rica? ¿La centroamericana o la negociada en el DR-CAFTA? Si esta misma empresa es denunciada por una medida anti-*dumping* o práctica desleal por su competidora en Costa Rica, ¿a qué recurrirá para que dirima el asunto? ¿A los mecanismos instaurados de acuerdo a la integración o se remitirá al capítulo sobre prácticas desleales de comercio del DR-CAFTA?

A priori, algunos economistas e integracionistas opinan que ambas disciplinas podrían coexistir pero sólo durante el período de transición. Una vez que se logre la instauración de la zona de libre comercio en su plenitud, regirá la normativa negociada en DR-CAFTA para los seis países, pero ¿qué pasará después? ¿Dejará de existir el MCCA? ¿Se abolirán todos los instrumentos y la institucionalidad de la integración centroamericana?

Los aspectos anteriores son conocidos como bilateralidad y multilateralidad; el primero podrá existir cuando una normativa comercial aplique únicamente entre El Salvador y Estados Unidos, por ejemplo; y la segunda, cuando ésta misma normativa aplique entre los seis países que han negociado el acuerdo. Éste es un aspecto crucial del impacto que el DR-CAFTA tendrá sobre la integración regional, y el cual se pretende aclarar en esta investigación.

Otros aspectos de interés son los efectos que se esperaría en los flujos comerciales entre los países centroamericanos, los cuales pueden ser influenciados por el desvío de comercio así como por la triangulación de productos. Asimismo, es interesante conocer la forma en que las disciplinas fueron negociadas, con lecciones para futuros procesos de negociación. Como explica CEPAL/SG-SICA (2004),

“Durante la última década, la multiplicidad de tratados comerciales y los procedimientos adoptados para negociar la apertura de mercados en el marco de algunos de éstos ha generado de hecho aranceles múltiples por país según el origen

de las mercancías, situación que se replicaría en el tratado con Estados Unidos y eventualmente, a futuro, con otros países y/o grupos de países. El tema requiere profundizarse para conocer su gravedad y las estrategias que se pueden adoptar para converger al arancel común.”

B. HIPÓTESIS DEL ESTUDIO

Los resultados de la negociación del DR-CAFTA han determinado el futuro del proceso de integración económica centroamericana, en cuanto a que presenta retos sobre la administración de las disciplinas propias de la integración y la coexistencia con la normativa DR-CAFTA, así como en el impacto esperado en los flujos de comercio.

C. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

1. General

- Evaluar si el efecto neto del DR-CAFTA será positivo o negativo para la integración económica regional.

2. Específicos

- Analizar la forma en que otros procesos de integración enfrentan las negociaciones y acuerdos comerciales con terceros países, y en el ámbito hemisférico y multilateral.
- Analizar la estructura actual del comercio intraregional y del comercio con Estados Unidos para evaluar vínculos entre ambos y posibles impactos ante el incremento de las exportaciones e importaciones.
- Describir y analizar los efectos positivos y negativos que el DR-CAFTA está ejerciendo o podría ejercer sobre la integración económica regional, en los plazos corto, mediano y largo.
- Estudiar y analizar las lecciones sobre la forma en que Centroamérica negoció el DR-CAFTA, a fin de plantear reformas a la política comercial regional

de cara a futuras negociaciones comerciales, en aras de lograr mayor coordinación y efectividad en las mismas.

- Proponer medidas que permitan maximizar los efectos positivos y minimizar los efectos negativos del DR-CAFTA sobre la integración económica, tanto para las instituciones de gobierno, de integración, sector empresarial, sociedad civil y cooperantes internacionales.

D. CONTENIDO DEL DOCUMENTO

Este estudio se enfoca más en los aspectos comerciales de la integración económica ya que los otros aspectos de la integración financiera, fiscal, monetaria, de la inversión, etc., son menos desarrollados en la región. El DR-CAFTA también se concentra más en los temas comerciales y por ende es el punto de interés mayor en términos de su impacto en la integración económica regional.

El estudio inicia en el capítulo II con un breve examen de la evolución de la integración centroamericana, desde 1960 hasta la fecha. Luego, en el capítulo III, se compara las experiencias de otros procesos de integración, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión Europea, y la forma en que estos bloques han enfrentado negociaciones comerciales con otros grupos. El capítulo IV analiza la coexistencia y consistencia de las disciplinas y la institucionalidad de la integración centroamericana versus los resultados de la negociación del DR-CAFTA, delineando la bilateralidad versus la multilateralidad del acuerdo. Los principales efectos económicos e institucionales que el DR-CAFTA en la integración y comercio regional son analizados en el capítulo V, incluyendo el potencial para la triangulación y el desvío del comercio. El capítulo VI extrae lecciones de la forma que Centroamérica se organizó para las negociaciones del DR-CAFTA, con una propuesta frente a otras oportunidades de negociación como la Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Finalmente, se propone diferentes medidas para maximizar los efectos positivos y minimizar los efectos negativos del DR-CAFTA en la integración económica y el comercio regional.

II.

EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

A. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL

La integración económica centroamericana, vista como un proceso desde 1960 a la fecha, ha enfrentado en el tiempo avances, obstáculos e inclusive retrocesos y estancamientos.

Como lo señala Sunkel (1998), durante los años sesenta el objetivo era crear un mercado más amplio para las industrias que desarrollaba cada país en forma aislada para aprovechar las ventajas de las economías de escala y la especialización; dicho mercado debía lograrse mediante un arancel externo común, la rebaja de los aranceles entre los países de la región, la armonización de las normas y procedimientos administrativos y el desarrollo de una infraestructura de transporte y comunicaciones.

En Centroamérica, comenta la CEPAL (2001), esta estrategia pretendía reemplazar bienes importados, generalmente productos de manufactura, por fuentes internas o nacionales de producción. La estrategia, al igual que en otras regiones y en el resto de América Latina y el Caribe, consistió en imponer barreras arancelarias o cuotas a la importación de determinados bienes con el fin de imponer industrias nacionales que pudieran producir tales bienes.

El Mercado Común Centro Americano (MCCA) logró generar un relativo crecimiento industrial en sus primeros 20 años, con el consecuente avance en el comercio intrarregional (CEPAL, 2001). La participación del comercio intrarregional en el total aumentó de 7.5% a 25% en las dos primeras décadas de existencia del Mercado. Este dinamismo vino acompañado de un crecimiento del producto de 5% promedio por año y de un cambio en el coeficiente de participación del comercio en el producto interno bruto que se situaba en 15% en 1960 y avanzó a 18% en 1970.

No obstante lo anterior, el proceso de integración centroamericano “hacia adentro” comenzó a desmantelarse no tanto debido a las contradicciones del modelo

de sustitución de importaciones sino más bien por diferencias entre los socios comerciales respecto de los costos y beneficios, en equidad del proceso entre países. Asimismo, factores externos tales como la fluctuación de los precios de las exportaciones tradicionales y la crisis energética se sumaron a los conflictos internos (social y armado) y se tradujeron en el agravamiento de los rezagos sociales y políticos. De esa manera, los desequilibrios macroeconómicos y las disparidades sociales, políticas y económicas intrarregionales resultaron ser difícilmente conciliables con la integración económica de la época (CEPAL, 2001).

En los años ochenta, los conflictos armados al interior de Centroamérica, se recrudecen, obligando a los gobernantes de turno a focalizar los esfuerzos y recursos de las agendas nacionales en los proyectos militares-políticos de contra-insurgencia; ello conllevó que la agenda de integración y el mercado común fueran relegadas dentro de las prioridades de los gobiernos.

A principios de la década de los noventa, la integración económica tiene un nuevo impulso en el marco de los acontecimientos internacionales tales como el fin de la guerra fría y la constitución y consolidación de los grandes espacios económicos; además que los conflictos armados vividos en la década de los ochenta habían llegado a su fin a través del diálogo y la concertación. Es entonces cuando aparecen términos como el “regionalismo abierto”, definido como un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desregulación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente (Rosenthal, 2003).

Entonces se trata de avanzar y profundizar en los esquemas regionales de integración, con el objetivo de lograr una inserción más efectiva en el comercio

internacional. Es decir que en la medida que es más fuerte como región/grupo, más oportunidades se tendrán en el ámbito internacional, y fortalecerán las economías nacionales a través de la diversificación de las exportaciones y atracción de inversión extranjera.

Esa revitalización del regionalismo se traduce, para el caso de Centroamérica, en el establecimiento del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, conocido como el Protocolo de Guatemala, que en ese período dinamiza el proceso en tanto que lo adecúa a las nuevas tendencias internacionales, entre ellas, por supuesto, el regionalismo abierto y el “crecimiento hacia fuera”; por lo que se hace necesario todo un esfuerzo de actualizar la normativa existente a las nuevas exigencias económicas. Este proceso de revitalización coincide también cuando la mayoría de los países de Centroamérica llevan a cabo los programas de ajuste estructural, los que incluían entre sus principales componentes la desregulación de la economía y la liberalización comercial.

Entonces, el proceso de integración centroamericana ha tenido dos grandes etapas, cada una de ellas con un referente teórico-económico diferente (gráfica 2.1). La primera es a partir de los años sesenta con el establecimiento del Tratado General de Integración bajo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones o crecimiento hacia adentro; y la otra a partir de los años noventa con el Protocolo de Guatemala y bajo los principios del “crecimiento hacia fuera” y de la inserción de los países en los mercados internacionales. Estas etapas han determinado las políticas comerciales que los países de la región implementaron en cada uno de esos períodos, como sus estructuras institucionales, tanto nacionales como regionales.

A partir de enero de 2003, los países de Centroamérica inician las negociaciones tendientes al establecimiento de un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos, hecho que no sólo indudablemente traerá consigo transformaciones importantes en las estructuras productivas y económicas de los países de la región sino también marcará una nueva etapa en las relaciones comerciales intra-regionales, sus estructuras institucionales y los marcos legales.

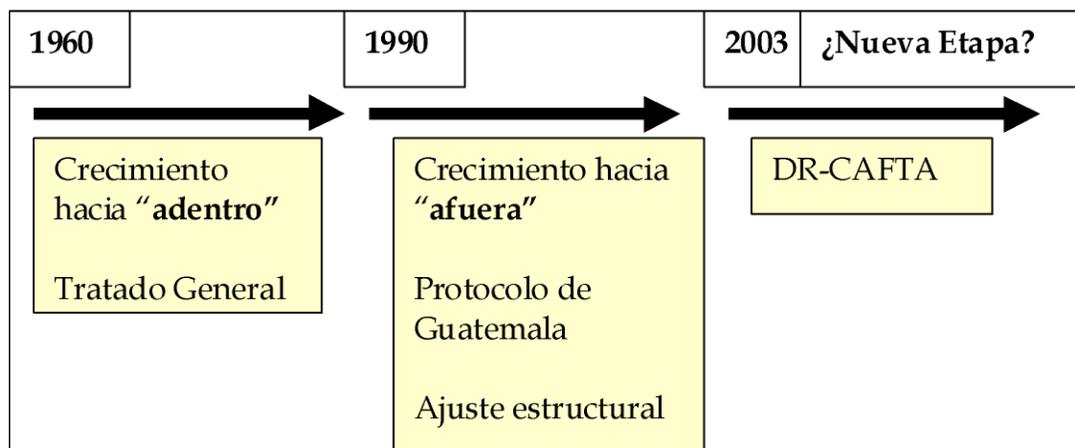
B. MARCO LEGAL DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

El Tratado General de Integración (1960) fue suscrito originalmente por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua; posteriormente se adhiere Costa Rica. En el preámbulo del tratado los gobiernos reafirman su propósito de unificar las economías de los cuatro países e impulsar de manera conjunta el desarrollo de Centroamérica; reconocen en ese momento que deben acelerar la integración de sus economías y sentar las bases que deberán regirla en el futuro.

En el artículo I se establece que los países de la región perfeccionarán en un plazo de cinco años un mercado común, así como el establecimiento de un arancel externo común. Se acuerda también el otorgamiento de libre comercio para todos los productos originarios, excepto los listados en el Anexo A, que tendrán un régimen especial y cuyo intercambio se ajustará a las modalidades allí previstas.

Es importante señalar que el artículo XXV establece que “Los Estados signatarios convienen en no suscribir unilateralmente con países no centroame-

Gráfica 2.1
HECHOS RELEVANTES DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN



ricanos nuevos tratados que afecten los principios de la integración económica centroamericana. Asimismo convienen en mantener la “Cláusula Centroamericana de Excepción” en los tratados comerciales que celebren sobre la base del tratamiento de nación más favorecida con países distintos a los Estados contratantes”.

El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala, 1991) establece un nuevo marco general de acción para las relaciones intraregionales, con base en la necesidad de lograr una adecuada inserción de los países de Centroamérica en la economía mundial, así como también la consolidación de los grandes espacios económicos.

Hay que resaltar que el Protocolo de Guatemala reconoce que la integración regional es un “proceso”, y como tal los Estados Parte se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la integración económica, que se impulsará mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas, negociaciones comerciales extra-regionales, infraestructura y servicios (artículo 1).

De manera explícita, los Estados convienen en perfeccionar la zona de libre comercio para todos los bienes originarios de sus respectivos territorios. Para tal efecto se comprometen a eliminar gradualmente las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio intraregional (artículo 7).

En el tema de las relaciones comerciales externas, es importante señalar que los Estados Parte se comprometen a coordinar y armonizar sus relaciones comerciales externas, hasta adoptar una política conjunta de relaciones comerciales con terceros países que contribuya, entre otras cosas, a fortalecer la capacidad de negociación regional; pero también reconocen que ese proceso de armonización se realizará en forma gradual y flexible (artículo 11). Por otro lado se faculta a los Estados parte a celebrar unilateralmente acuerdos de libre comercio con terceros países, siempre y cuando informen previamente su intención al Comité Ejecutivo de la Integración Económica (artículo 12). Con esta nueva disposición se reforma el artículo 26 del Tratado General de Integración, que establecía que los países de Centroamérica convenían en no suscribir tratados unilateralmente con países que no fueran de la región.

No obstante que a partir del Protocolo de Guatemala los países de la región están facultados a iniciar, si así lo determina su política comercial, negociaciones comerciales con terceros países, éste mantiene expresamente la “preferencia centroamericana”, que también se establecía en el Tratado General de Integración, de la siguiente manera: “los Estados parte convienen en mantener en sus relaciones

comerciales con terceros países, la cláusula centroamericana de excepción, así como la preferencia arancelaria”(artículo 13).

El numeral 1, del artículo 62, establece lo siguiente: “El presente protocolo prevalecerá entre los estados parte sobre los demás instrumentos de libre comercio, suscritos bilateral o multilateralmente entre los estados parte, pero no afectará la vigencia de los mismos. Asimismo, prevalecerá sobre las disposiciones de cualquier otro instrumento de integración económica regional, que se le opongan.”

Entre otras cosas, los Estados acuerdan y se comprometen a ejecutar gradualmente una política agrícola centroamericana; adoptar medidas para contrarrestar la competencia desleal; promover la libre competencia; armonizar sus legislaciones en materia de banca, entidades financieras, propiedad intelectual e industrial, registros sanitarios, ejercicio de las profesiones universitarias, etc. De todas estas áreas, hasta la fecha, han sido aprobados el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio (1995), el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia (1996), el Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías (1998), el Reglamento Centroamericano de Medidas de Normalización, Metrología y Procedimientos de Autorización (1999), el Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios (1999) y el Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales entre Centroamérica (2002).

C. LA INSTITUCIONALIDAD DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

El Tratado General de Integración Económica de 1960 establece la creación de una secretaría permanente con carácter de persona jurídica, que tendrá como función principal velar por la correcta aplicación entre las partes contratantes del tratado y de todos los demás convenios suscritos o que se suscribieren y que tengan por objeto la integración económica centroamericana (artículos XXIII y XXIV).

El Protocolo de Guatemala establece que el subsistema de integración económica centroamericana comprenderá los siguientes órganos: Consejo de Ministros de la Integración Económica (COMIECO); Consejo Intersectorial de Ministros de la Integración Económica; Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica y el Comité Ejecutivo de Integración Económica. Reconoce como órganos técnico-administrativos: la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA); Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC); Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (SCMCA) y la

Secretaría Turística Centroamericana (SITCA) (artículo 37).

Asimismo, se establece que la SIECA es el órgano técnico administrativo del proceso de integración económica centroamericana (artículo 43); y velará a nivel regional por la correcta aplicación del protocolo y demás instrumentos jurídicos de la integración económica regional y la ejecución de las decisiones de los órganos del subsistema económico. Además tendrá las funciones que le asigna el COMIECO o su Comité Ejecutivo, y en materia de integración económica tendrá capacidad de propuesta (artículo 44).

D. NEGOCIACIONES COMERCIALES CENTROAMERICANAS CON TERCEROS PAÍSES

A partir de principios de la década de los noventa, los países centroamericanos inician una agresiva agenda de negociaciones comerciales con sus principales socios. Primero se inician las negociaciones con México, como parte de una estrategia de la región que le permitiría acceder al mercado de EE.UU., puesto que este país ya había concluido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Las negociaciones con México se iniciaron en bloque, como parte de los compromisos de los presidentes de Centroamérica y México, establecidos en el Acuerdo de Tuxtla Gutiérrez I. Sin embargo, dos países, Nicaragua y Costa Rica, terminan negociando bilateralmente con México, y el resto de países, El Salvador, Guatemala y Honduras, conformaron el llamado Triángulo del Norte en su acuerdo.

Así, para Costa Rica el Tratado está vigente desde 1 de enero de 1995. Para Nicaragua, el Tratado con México entró en vigor desde julio de 1998. Abarca el comercio de mercancías y de servicios, así como cuestiones relacionadas con las inversiones y la propiedad intelectual. El 29 de junio de 2000 los países del Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) suscribieron con México un TLC que entró en vigor para El Salvador y Guatemala el 15 de marzo de 2001; para Honduras el 1 de junio de ese mismo año.

No obstante la experiencia que los países de Centroamérica habían tenido con México, la región ha negociado en bloque los tratados de libre comercio con Chile, República Dominicana y Panamá.

El TLC con República Dominicana fue suscrito el 16 de abril de 1998; los protocolos complementarios

que contienen los anexos fueron suscritos en noviembre de 1998 con El Salvador y Guatemala, en febrero de 2000 con Honduras y en marzo siguiente con Nicaragua. Entró en vigor para Honduras el 19 de diciembre de 2001, y para El Salvador el 4 de octubre de 2001. La gran mayoría de las importaciones provenientes de la República Dominicana está libre de derechos arancelarios. Un número limitado de productos no goza de libre acceso, en particular carne y despojos comestibles de aves, leche en polvo, cebollas, frijoles, café, arroz, harina de trigo, grasas y aceites animales o vegetales, azúcar de caña, concentrado de tomate, cerveza de malta, alcohol etílico, tabaco y cigarrillos, y productos derivados de petróleo (OMC, 2003). Algunas de estas exclusiones han sido superadas por compromisos bilaterales en DR-CAFTA que estipulan la apertura progresiva o parcial del comercio de estos productos.

La negociación de la parte normativa del TLC entre Centroamérica y Panamá se finalizó el 16 de mayo de 2001. A esta etapa siguió la negociación de anexos, en forma bilateral. El primer país en terminar de negociar su lista de productos fue El Salvador, razón por la que el 5 de marzo de 2002 los mandatarios de ambos países suscribieron en la Ciudad de Panamá el TLC.

El acuerdo entre Chile y Centroamérica fue suscrito el 18 de octubre de 1999; el 24 de enero de 2002 Chile ratificó el acuerdo para Costa Rica y El Salvador. Las reducciones arancelarias se negociaron bilateralmente entre Chile y Costa Rica, y Chile y El Salvador.

De manera individual, Costa Rica ha negociado y tiene en vigencia un acuerdo comercial con Canadá, desde el 1 de noviembre de 2002. Los otros cuatro países de la región están en un proceso de negociación conjunto de negociación con Canadá desde 2001. Costa Rica también ha suscrito un acuerdo comercial con la Comunidad del Caribe (CARICOM).

La región está explorando la posibilidad de negociaciones con la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela), el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y la Unión Europea. Nicaragua ha iniciado un proceso de negociaciones en forma bilateral con la República de China.

En resumen, los países centroamericanos han entrado en una serie de acuerdos comerciales, algunos en forma bilateral, otros como grupo de países, aunque los acuerdos como grupos de países generalmente comprenden compromisos individuales de desgravación arancelaria por parte de cada país.

III.

EXPERIENCIAS DE OTROS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

Las experiencias referidas a continuación no pretenden ser exhaustivas en cuanto a todos los tipos de relaciones comerciales que algunos esquemas de integración de América Latina y Europa tienen con terceros países. En esta ocasión se extrae algunas experiencias que son las más relevantes para los retos que Centroamérica enfrentará en el futuro, tanto en la parte de negociación de futuros acuerdos comerciales como la forma en que se desarrollan las relaciones comerciales al interior de esos esquemas de integración una vez que han negociado un acuerdo de asociación con un tercer país no miembro.

De manera institucional, la Comunidad Europea (CE) ha tenido un cambio importante desde la adopción del Tratado de Niza en diciembre de 2000 y su entrada en vigor el 1 de febrero de 2003. Su objetivo era adaptar el funcionamiento de las instituciones europeas a la llegada de nuevos miembros. Dentro de ese marco se estableció tres órganos decisorios principales: el Consejo de la Unión Europea; el Parlamento Europeo y la Comisión de Comunidades Europeas, denominada generalmente Comisión Europea.

La Comisión es el órgano ejecutivo de la CE y tiene las siguientes responsabilidades: proponer legislación al Parlamento y al Consejo; gestionar y aplicar las políticas de la CE y el presupuesto; hacer cumplir la legislación europea (responsabilidad compartida con el Tribunal de Justicia); y representar a la CE en la escena internacional, por ejemplo en la negociación de acuerdos comerciales y de cooperación. Es importante señalar que en la OMC la Comisión habla en nombre de la CE, expresando la postura de la Comunidad sobre las cuestiones debatidas (OMC, 2004).

De tal manera entonces, es la Comisión quien negocia los TLC con un tercer país y no el grupo de países miembros de la Comunidad. Recientemente la CE ha establecido acuerdos de asociación con dos países de América Latina. Con Chile se firmó el 18 de

noviembre de 2002, y con México, entró en vigencia el 1 de julio de 2000.

Además, al negociar el acuerdo de asociación, la CE mantiene su esquema de integración, con sus instituciones y marcos legales; a su vez que Chile o México puede negociar o establecer uniones aduaneras, siempre y cuando no se opongan a las disposiciones del Acuerdo. Textualmente, el numeral 1 del artículo 56 del Acuerdo de Asociación entre Chile y la Comunidad Europea “Uniones aduaneras y zonas de libre comercio”, establece que “Ningún elemento del presente Acuerdo impedirá que se mantengan o establezcan uniones aduaneras, zonas de libre comercio y otros arreglos entre cualquiera de las Partes y terceros países, siempre que tales arreglos no alteren los derechos y obligaciones establecidos en el presente Acuerdo”.

La experiencia del acuerdo entre el MERCOSUR y Chile es la de un acuerdo de complementación económica, que no significa la adhesión de Chile al MERCOSUR. En tal sentido, este último mantiene su estructura comunitaria, por lo que el artículo 52 “Convergencia” estipula: “En ocasión de la Conferencia de Evaluación y Convergencia a que se refiere el Artículo 33 del Tratado de Montevideo 1980, las Partes Contratantes examinarán la posibilidad de proceder a la multilateralización progresiva de los tratamientos previstos en el presente Acuerdo” (énfasis propio).

En lo que se refiere a la Comunidad Andina, la Decisión 598 “Relaciones comerciales con terceros países” del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, establece que los países miembros podrán negociar acuerdos comerciales con terceros países, prioritariamente de forma comunitaria o conjunta y excepcionalmente de manera individual (artículo 1). La disposición anterior es similar a la establecida en el Protocolo de Guatemala, la cual faculta a los países de Centroamérica a negociar unilateralmente tratados de libre comercio.

IV.

COEXISTENCIA Y CONSISTENCIA DE LAS DISCIPLINAS DEL DR-CAFTA Y EL MCCA

A. BILATERALIDAD

El diccionario de la Real Academia de Lengua Española define a la palabra “bilateral” como “perteneciente o relativo a los dos lados, partes o aspectos que se consideran”. Asimismo señala que un contrato bilateral es “el que hace nacer obligaciones recíprocas entre las partes”; y “recíproco” es un adjetivo que “denota igualdad en la correspondencia de uno a otro”.

Entonces, cuando se habla de aplicación bilateral de las normativas negociadas en un tratado de libre comercio, se refiere a las obligaciones recíprocas relativas a las dos partes que están negociando, y que a partir de ese momento se establecen entre los países, de la manera contemplada en la gráfica 4.1.

Centroamérica, o algún grupo de países de la región han negociado acuerdos de libre comercio con terceros países pero la aplicación de la normativa negociada es de carácter bilateral; es decir que las disposiciones u obligaciones son de carácter recíproco entre un país centroamericano (como una parte) y el país fuera de la región (como otra parte).

Por ejemplo, en el TLC entre el Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala, y Honduras) y México, el artículo 1-04 “ámbito de aplicación” establece que “Las disposiciones de este tratado aplican entre México y El Salvador, Guatemala y Honduras. Este tratado no aplica entre El Salvador, Guatemala y Honduras”

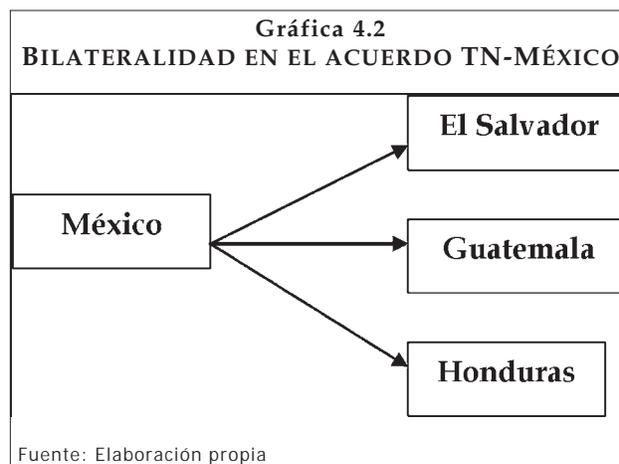


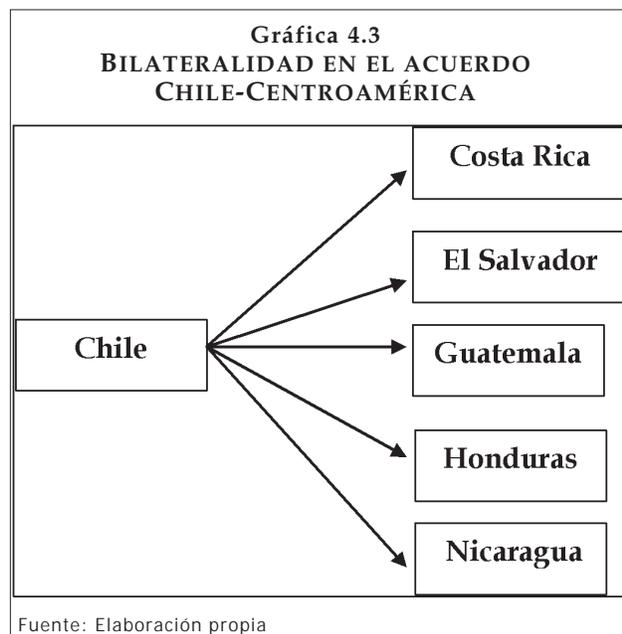
(énfasis propio). Entonces, la aplicación de la normativa negociada es de carácter bilateral entre México y El Salvador; México y Guatemala; y México y Honduras (gráfica 4.2). Esta normativa negociada no aplica en las relaciones comerciales entre los países del Triángulo Norte.

En el caso del TLC entre Centroamérica y la República Dominicana, el numeral 2 del artículo 1.01 “Establecimiento de la zona de libre comercio”, estipula que “salvo disposición en contrario, este Tratado se aplicará entre República Dominicana y cada uno de los países centroamericanos considerados individualmente” (énfasis propio).

Para el caso del tratado entre Chile y Centroamérica, el numeral 2 del artículo 1.01, “Establecimiento de la zona de libre comercio”, dicta: “Salvo disposición en contrario, este Tratado se aplicará bilateralmente entre Chile y cada uno de los países de Centroamérica considerados individualmente” (gráfica 4.3).

En el mismo sentido, el tratado de Centroamérica con Panamá, en el numeral 2 del artículo 1.01, “Establecimiento de la zona de libre comercio”, dicta: “Salvo disposición en contrario, las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y





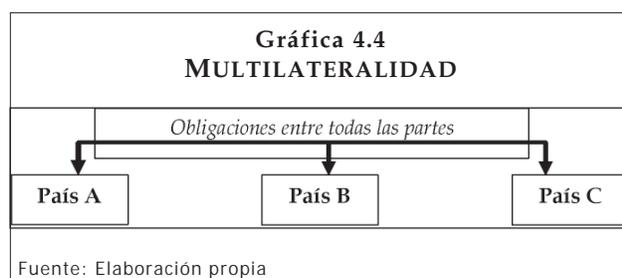
Nicaragua consideradas individualmente, aplicarán las normas y procedimientos de este Tratado en forma bilateral con la República de Panamá” (énfasis propio).

B. MULTILATERALIDAD

La palabra “multilateral” es definida como un adjetivo que transmite la idea de “perteneciente o relativo a varios lados, partes o aspectos” además de “concierna a varios estados o afecta las relaciones entre ellos”.

Entonces, cuando se habla de la aplicación multilateral de normativas negociadas en un TLC, está referida a las obligaciones que aplicarían a todos los países, y cómo estas normativas negociadas afectan las relaciones entre ellos. En otras palabras, si tres países, A, B y C, deciden iniciar negociaciones tendientes a un TLC, bajo la modalidad que toda la normativa es multilateral, entonces las disposiciones no sólo aplican entre los países A y B sino también entre los países A y el C y entre los países B y C (gráfica 4.4).

La regla general es que las disciplinas del DR-CAFTA son de aplicación multilateral, con una muy



limitada cantidad de disciplinas de carácter bilateral (MINEC, 2004). Lo anterior significa que, por ejemplo, la parte normativa del tratado aplica a los siete países en su conjunto, es decir no solamente entre EE.UU. y Centroamérica sino también entre los países centroamericanos. Esta multilateralidad no es por coincidencia ni accidente. En su preámbulo, el DR-CAFTA señala como objetivos “fortalecer la integración económica regional” y “buscar facilitar el comercio regional, promoviendo procedimientos aduaneros eficientes y transparentes”, entre otros.

Aunque el acuerdo no dice explícitamente que sus disciplinas son “multilaterales”, en todo su contenido general no se menciona la aplicación bilateral de las disciplinas, con algunas pocas excepciones. Por ejemplo, atendiendo a las sensibilidades de algunos subsectores agrícolas, fueron negociados volúmenes de cuotas diferentes que se aplican únicamente entre EE.UU. y cada uno de los países centroamericanos, y entre EE.UU. y la República Dominicana. Por otra parte, en el Anexo 3.3.6 del capítulo sobre Trato Nacional y Acceso de Mercancías a Mercados y en las Listas Arancelarias de los países centroamericanos y la República Dominicana, se especifica algunas excepciones al programa de desgravación de cada uno de estos países, reflejando las exclusiones del TLC entre la región y el país caribeño. Finalmente, en el artículo 12.1, párrafo 4, del capítulo sobre Servicios Financieros, se menciona que el capítulo tendrá una aplicación limitada por los primeros dos años sobre las medidas de los países centroamericanos relativos a la República Dominicana, y viceversa.

Entonces, aparte de las excepciones específicas, la aplicación del DR-CAFTA es de carácter multilateral. En el mismo sentido, las actuales negociaciones que la Comunidad Andina y EE.UU. han dejado claro que ese acuerdo también será de aplicación multilateral; según se extrae del informe de la segunda ronda de negociaciones realizada en junio de 2004, “En el tema de asuntos institucionales, se discutió sobre la naturaleza del tratado y las disposiciones sobre transparencia. Con relación a lo primero, los países andinos manifestaron que concebían el tratado como de naturaleza bilateral, mientras que Estados Unidos señaló que su visión era la de un tratado de naturaleza plurilateral a fin de fomentar la integración hemisférica”.

En junio de 2004, la prensa ecuatoriana transmitía la noticia con el título, “El TLC pasa de bilateral a multilateral”, diciendo que “Una de las sorpresas durante la segunda ronda de negociaciones del TLC...es que el bloque de unidad entre Ecuador, Colombia y Perú, que tienen a EE.UU. como contraparte, le ha dado un cariz de multilateralidad a una negociación que era bilateral”.

Frente a la multilateralidad del DR-CAFTA es importante examinar la interacción que existirá entre ese tratado y los compromisos existentes de integración centroamericana, como se desarrolla en la siguiente sección.

C. COEXISTENCIA Y CONSISTENCIA

La palabra “coexistencia” es definida como la “existencia de una cosa a la vez que otra”; y “consistencia” transmite la idea de “duración, estabilidad, solidez; coherencia entre las partículas de una masa”.

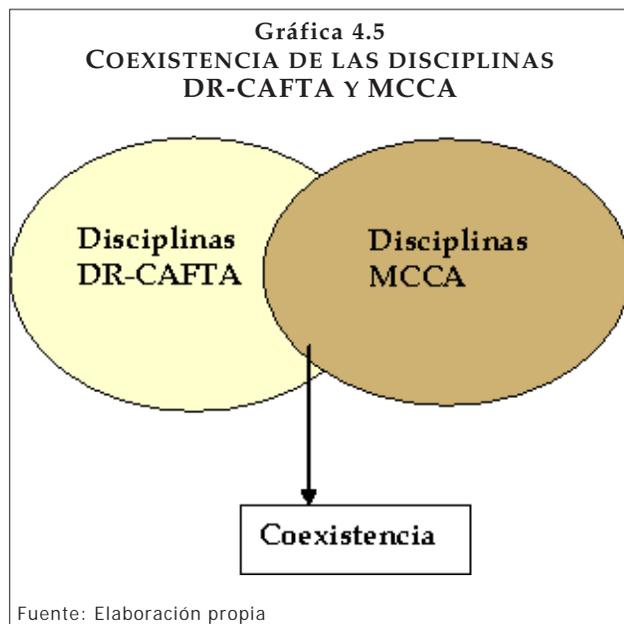
Entonces cuando se habla de la coexistencia de las disciplinas del DR-CAFTA y el MCCA, se refiere a la forma en que ambos marcos jurídicos existirán uno al lado del otro; o dicho de otra manera, se refiere al tipo de relaciones que existirá durante un período determinado, entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana, y por supuesto, al interior de los países que forman el MCCA.

Esta coexistencia de las disciplinas del MCCA y las negociadas en el DR-CAFTA no significa en ningún momento la renuncia de los ideales integracionistas de los países centroamericanos, ni dejar a un lado los esfuerzos llevados a cabo por más de cuarenta años; tampoco se está hablando de “conciliar” u “homologar” ambos escenarios, ya que tienen a su base un sustento jurídico-económico propio.

Se puede afirmar que la coexistencia de las disciplinas es una forma más de expresión de la dicotomía que ha marcado la historia comercial de Centroamérica: por un lado esfuerzos por lograr que

las economías se integren y por otro lado buscar la inserción de los países en el mercado global. Es este espíritu el que se encuentra plasmado en el Protocolo de Guatemala, que por un lado reitera que la integración es un proceso gradual pero también reconoce la importancia de la inserción de los países centroamericanos a los mercados internacionales y a los grandes bloques económicos que empezaban su conformación durante los años noventa, cuando se permite a los países negociar tratados de libre comercio, siempre y cuando éstos no lesionen el proceso mismo de la integración. Como lo reitera Rosenthal (2003), “la integración, en efecto, nunca se concibió como una forma de reducir la participación de Centroamérica en el comercio internacional. El propio mercado común se constituyó, por una parte, en campo de prueba para la exportación de manufacturas dentro de la región, que, en definitiva, saldrían a competir en el mercado internacional”.

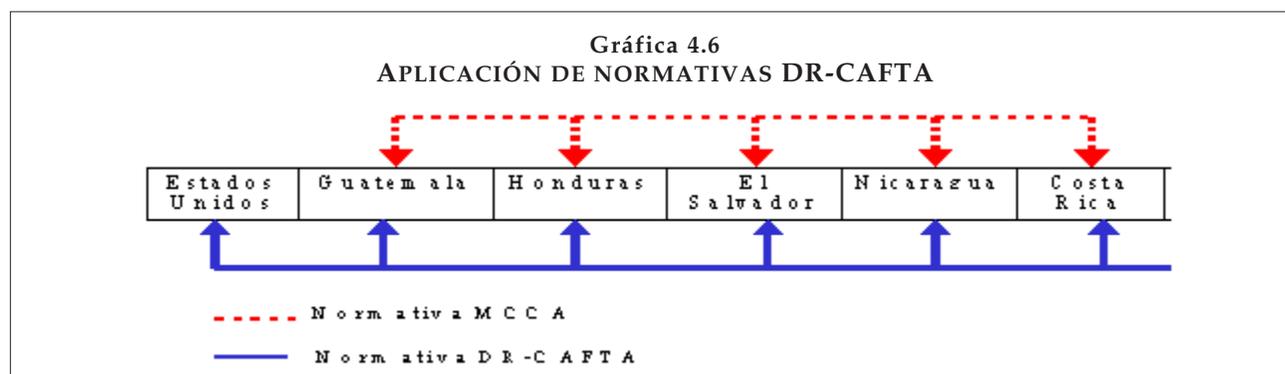
En el texto del DR-CAFTA se reconoce la importancia del proceso de integración centroamericana, cuando establece que: “para mayor certeza, nada en este Tratado impedirá a las Partes Centroamericanas mantener sus instrumentos jurídicos existentes de la integración centroamericana, adoptar nuevos instrumentos jurídicos de integración, o adoptar medidas para fortalecer y profundizar esos instrumentos, siempre y cuando esos instrumentos y medidas no sean inconsistentes con este Tratado” (numeral 2 del artículo



Cuadro 4.1
NORMATIVAS EN DR-CAFTA Y MCCA

Normativa	Regulada en	
	DR-CAFTA	Regulada en MCCA
Acceso a mercados	X	X
Reglas de origen	X	X
Medidas sanitarias	X	X
Obstáculos técnicos al comercio	X	X
Defensa comercial (salvaguardias, derechos anti-dumping, subvenciones)	X	X
Solución de diferencias	X	X
Administración aduanera	X	X
Contratación pública	X	
Inversión	X	
Servicios, incluyendo financieros y telecomunicaciones	X	
Laboral	X	
Ambiental	X	
Propiedad intelectual	X	

Fuente: Elaboración propia con base en los textos del DR-CAFTA y el MCCA



1.3). Entonces, para el caso de Centroamérica significa que coexistirán tantas disciplinas reguladas en DR-CAFTA y en el MCCA, tal como se muestra en la gráfica 4.5.

La coexistencia marca necesariamente una nueva fase de las relaciones comerciales entre Centroamérica y EE.UU., ya que en ambos foros estarán regulados aspectos de reglas de origen, medidas sanitarias, obstáculos al comercio, salvaguardias, derechos anti-dumping y solución de diferencias (cuadro 4.1). Hay además normativas que sólo están reguladas en el DR-CAFTA y no en el MCCA, como contratación pública, inversión, servicios y aspectos laborales y medio ambientales. Dicho de otra manera, y de acuerdo con lo establecido en el DR-CAFTA, 11 normativas aplicarán tanto para los países centroamericanos, EE.UU. y la República Dominicana; además, según lo establece el mismo tratado, Centroamérica continuará manteniendo sus instrumentos jurídicos de la integración y podrá profundizarlos (gráfica 4.6).

D. NORMATIVAS PRESENTES EN DR-CAFTA Y MCCA

1. Acceso a mercados

Los tratados de la integración centroamericana contemplan el libre comercio entre los cinco países de la región para casi la totalidad de las mercancías, con algunas excepciones recopiladas en el Anexo A del Tratado General. El DR-CAFTA reconoce la existencia de este flujo sin aranceles en el numeral 3 del artículo 3.3, donde se establece que: “Para mayor certeza, el párrafo 2 [sobre eliminación arancelaria] no impedirá a una parte centroamericana otorgar un tratamiento arancelario idéntico o más favorable a una mercancía según lo dispuesto en los instrumentos jurídicos de integración centroamericana”. Entonces, los compromisos de la integración centroamericana se mantienen cuando el trato es mejor que lo contemplado en la desgravación arancelaria del DR-CAFTA.

La única posibilidad de conflicto se daría con los productos del Anexo A al Tratado General de Integración, que están exentos al libre comercio regional. Aunque existe un plan para la eliminación en el café verde y el azúcar cuando entra en vigor la unión aduanera, si el plan no se cumple, en el mediano plazo, la desgravación arancelaria contemplada en DR-CAFTA podría representar una mejora, aunque la posibilidad es remota.

2. Normas de origen

Las reglas de origen juegan un papel fundamental en el intercambio comercial de los países ya que especifican los requisitos mínimos de transformación que deben cumplir los materiales para producir los bienes finales en un país, a efecto de poder gozar de las preferencias arancelarias establecidas en un tratado (MINEC, 2004).

En el caso del Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías (1998), el ámbito de aplicación de este reglamento se circunscribe al intercambio comercial de mercancías regido por los instrumentos jurídicos de la integración económica centroamericana. Las reglas de origen de este reglamento se basan en el principio general de cambio de clasificación arancelaria.

El DR-CAFTA reconoce la coexistencia de los dos regímenes de libre comercio establecidos en el marco de la integración económica centroamericana y en el tratado con EE.UU. En el numeral 3 del artículo 3.3 se permite que los países de la región otorguen un mejor trato al comercio intraregional “en la medida que la mercancía cumpla con las reglas de origen contenidas en esos instrumentos”.

En este sentido, si un exportador solicita el trato preferencial bajo las reglas de origen contenidas en la integración centroamericana debe utilizar el Formulario Aduanero Único Centroamericano (FAUCA) y gozará de libre comercio entre los países centroamericanos. Pero si el exportador solicita trato preferencial bajo

las reglas de origen del Tratado con Estados Unidos debe utilizar el certificado de origen cuyo contenido se especifica en el Tratado y se pagará el arancel que corresponda según el programa de desgravación negociado en el Tratado de Libre Comercio (MINEC, 2004).

Es interesante considerar el caso de una empresa en la región cuyo producto actualmente no cumple con la regla de origen centroamericana para exportar libre de aranceles al resto de la región. Con la vigencia del DR-CAFTA, en la manera que la desgravación arancelaria para el producto llega a niveles interesantes, la empresa puede utilizar la regla de origen del tratado y exportar a otro país de la región bajo el régimen arancelario de DR-CAFTA. Esta opción sería ventajosa en los casos donde la regla de origen de DR-CAFTA es más flexible que la regla centroamericana.

Entonces, los compromisos de DR-CAFTA pueden llegar a sustituir a los de la integración regional en la manera que sean convenientes para las empresas, coartando la intención original de las reglas centroamericanas.

Una ventaja importante del DR-CAFTA es el principio de acumulación, contemplado en el artículo 4.5, numeral 2: “Cada parte dispondrá que una mercancía es originaria cuando la mercancía es producida en el territorio de una o más de las partes, por uno o más productores, siempre que la mercancía cumpla los requisitos [de origen]”. Esta disposición permite actividades de coproducción utilizando insumos o materias primas originarias de EE.UU. y/o los países centroamericanos, para gozar de las preferencias arancelarias del tratado. Se anticipa que este mecanismo permitirá aumentar los flujos comerciales intraindustriales dentro de la región y generar nuevas inversiones (MINEC, 2004).

3. Medidas sanitarias

El Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios (1999) establece que “tiene por objeto regular las medidas sanitarias y fitosanitarias que puedan afectar directa o indirectamente el comercio entre los Estados Parte y evitar que se constituyan en barreras innecesarias al comercio” (artículo 1).

El capítulo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias del DR-CAFTA tiene por objetivo implementar de forma eficiente el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, reafirmando sus derechos y obligaciones en el mismo; asimismo, se establece un Comité operativo para el seguimiento de la adecuada implementación del AMSF y para la realización de consultas bilaterales sobre

preocupaciones comerciales en estas materias (MINEC, 2004). No se permite utilizar el Mecanismo de Resoluciones de Conflictos del tratado para dirimir diferencias de índole sanitaria o fitosanitaria.

De tal manera que al interior de Centroamérica, las diferencias en materia sanitaria que pudieran existir serán regidas por el reglamento centroamericano. En el marco del DR-CAFTA, como se ha reafirmado los derechos y obligaciones en la OMC, si surge alguna diferencia en esta materia entre una de las partes, por ejemplo EE.UU. y Honduras, éstas deberán ser manejadas de acuerdo con lo que establece la normativa de la OMC. No obstante, antes de llegar a este punto, se deberá tratar las preocupaciones comerciales de las partes en el comité establecido en este capítulo.

4. Obstáculos técnicos al comercio

El artículo 1 del Reglamento Centroamericano de Medidas de Normalización y Metrología (1999) establece que el objeto de este reglamento consiste en que las medidas de normalización, procedimientos de autorización y de gestión metroológica de los Estados Parte no creen obstáculos innecesarios al comercio intraregional. En el mismo sentido el artículo 3 establece que “las disposiciones de este reglamento se aplican a las medidas de normalización, procedimientos de autorización y metrología centroamericanas o de los Estados parte, así como de las medidas relacionadas con ellas, que puedan afectar, directa o indirectamente, el comercio de bienes o servicios entre los mismos”.

El objetivo del capítulo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio del DR-CAFTA es aumentar y facilitar el comercio entre las partes integrantes del tratado, mejorando la implementación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la OMC, eliminando las barreras no arancelarias innecesarias al comercio e impulsando la cooperación bilateral. Este capítulo se aplica a todas las normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, incluyendo aquellos relativos a la metrología que pueden afectar directa o indirectamente, al comercio de productos entre las partes. Así también se crea el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, el cual se considera es de suma importancia debido a que será el foro en el que se consultarán los problemas relacionados con los obstáculos técnicos al comercio que puedan surgir en el comercio recíproco (MINEC, 2004).

De manera similar a lo expuesto anteriormente en el caso de las medidas sanitarias y fitosanitarias, al interior de los países centroamericanos se aplica el reglamento propio; en cambio si hay alguna diferencia entre EE.UU. y una parte centroamericana o con la

República Dominicana, aplica lo establecido en el DR-CAFTA, que es el reconocimiento de las obligaciones de las partes dentro de la OMC.

5. Defensa comercial

5.1. Salvaguardias

Las salvaguardias son medidas que permiten un aumento arancelario temporal frente a condiciones de un crecimiento repentino de las importaciones y competencia de un producto.

En el DR-CAFTA fueron negociadas disciplinas que permiten aplicar dos tipos de medidas de salvaguardia: globales y bilaterales. Ninguna parte podrá, con respecto a una misma mercancía, optar por la aplicación de una salvaguardia global y bilateral al mismo tiempo.

En el tratado, las medidas de salvaguardia globales son aquellas que se aplica de conformidad con el Acuerdo de Salvaguardias en el marco de la OMC. Se acordó que las partes conservan sus derechos y obligaciones conforme a las disciplinas sobre salvaguardias del sistema multilateral.

El Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia (1996) desarrolla las disposiciones para aplicar el artículo XIX del GATT de 1994, así como en lo procedente, las disposiciones del Protocolo de Guatemala. Se caracteriza no por contener medidas adicionales a la OMC sino, más bien, por ser un reglamento de procedimientos para la aplicación de las disciplinas de la OMC. Las medidas de salvaguardia a que se refiere este reglamento son aplicables a las importaciones procedentes de terceros países que causan daño o amenacen causar daño y no al comercio intraregional. Entonces, para el comercio con EE.UU. o la República Dominicana, los países de Centroamérica tienen la opción de aplicar en tal caso el reglamento centroamericano o directamente el mecanismo de OMC.

En adición a la salvaguardia general, en el DR-CAFTA una parte podrá aplicar una medida de salvaguardia bilateral, únicamente en el período de transición o reducción arancelaria, cuando una mercancía originaria se importa en el territorio de la parte en cantidades que han aumentado en tal monto en términos absolutos o en relación a la producción nacional y en condiciones tales que constituyan una causa sustancial de daño grave, o una amenaza del mismo, a la rama de la producción nacional que produzca una mercancía similar o directamente competidora.

Se dispone que una investigación se inicie para todas las importaciones independientemente de su procedencia, pero contempla un procedimiento de exclusión de las importaciones de Centroamérica cuando la investigación la inicie un país de la región; asimismo

permite la aplicación de una medida por hasta cuatro años, por una sola vez para el mismo producto, durante el programa de desgravación.

5.2. Derechos anti dumping

El *dumping* es una práctica de comercio desleal que ocurre cuando el país exportador vende un producto en otro mercado a un precio menor que su mercado doméstico o por un precio inferior a su costo de producción. Asimismo, esa venta debe causar un daño importante en la industria del país importador.

El Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio (1995) desarrolla las disposiciones establecidas en los acuerdos relevantes de la OMC, así como, en lo procedente, las disposiciones del Protocolo de Guatemala y del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano. Además, establece el procedimiento particular cuando una solicitud de investigación se realice en las relaciones entre los países de la región.

Dentro del DR-CAFTA, los países parte reconocen su derecho de aplicar normas previstas en el acuerdo de la OMC en lo relacionado a los derechos anti *dumping*. Asimismo, se logró que EE.UU. continuara dando a las otras partes del acuerdo el tratamiento conocido como “país beneficiario” de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, lo que significa que al momento que EE.UU. inicia una investigación, ya sea por *dumping* o por subvenciones, para los efectos de la determinación de daño o de amenaza de daño, la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (USITC por sus siglas en inglés) no acumulará las importaciones provenientes de la región ni de la República Dominicana, con las importaciones de otros países que no son beneficiarios de esta iniciativa (MINEC, 2004).

Entonces, los países centroamericanos mantienen la vigencia del reglamento regional; y en las relaciones con EE.UU. y la República Dominicana, las medidas se desarrollarán de acuerdo con la OMC, puesto que en el DR-CAFTA las partes reconocen sus obligaciones y derechos en ese foro internacional.

6. Solución de controversias

Los mecanismos de solución de controversias tienen como fin evitar o solucionar las controversias comerciales que surjan respecto a la interpretación o aplicación de un acuerdo del cual forman parte, o cuando una parte considere que hay una medida vigente o propuesta por otra parte que es o será inconsistente con las obligaciones del tratado o cause anulación o menoscabo (MINEC, 2004).

El Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales entre Centroamérica (2002) aboga por la

prevención o a la solución de todas las controversias entre los Estados parte relativas a la aplicación o a la interpretación de los instrumentos de la integración económica en lo que se refiere exclusivamente a sus relaciones de comercio intraregional. En su artículo 4, numeral 1, menciona que “Las controversias comerciales que surjan en relación con lo dispuesto en los instrumentos de la integración económica serán resueltas de acuerdo con los procedimientos establecidos en el presente instrumento”. Continúa en el número 2: “Para las controversias comerciales que surjan en relación con lo dispuesto en los acuerdos de la OMC, ... podrán resolverse mediante los procedimientos establecidos en este instrumento o de conformidad con los procedimientos contenidos en el entendimiento, a elección de la parte reclamante”.

El texto de DR-CAFTA reconoce la existencia de otros mecanismos en su capítulo sobre Solución de Controversias, en el artículo 20.3: “Cualquier controversia que surja en relación con este tratado y en relación con otro tratado de libre comercio del que las partes contendientes sean parte, o en relación al acuerdo sobre la OMC, podrá ser resuelta en el foro que escoja la parte reclamante”. También estipula que una vez que se haya solicitado la resolución de una controversia bajo uno de los acuerdos, el foro seleccionado será excluyente de los otros.

Puesto que éste es un tema que está regulado tanto en el DR-CAFTA como en el MCCA, las partes centroamericanas tienen la facultad de elegir el foro en el cual dirimir sus controversias intraregionales, aunque siempre depende de la normativa incumplida. Sin embargo, debido a la coexistencia de varias disciplinas, es probable que en el futuro, los países de la región puedan escoger entre los tres foros, OMC, DR-CAFTA y MCCA, para dirimir sus diferencias, según su conveniencia.

También se estableció en el DR-CAFTA, en el anexo 20.2, que “Las partes podrán recurrir al mecanismo de controversias, cuando en virtud de la aplicación de una medida, que no contravenga al tratado, consideren que se anulan o menoscaban los beneficios que razonablemente pudieron haber esperado recibir de la aplicación de las... disposiciones [sobre]...trato nacional y acceso de mercancías al mercado, reglas de origen..., administración aduanera, facilitación del comercio, ...obstáculos técnicos al comercio, ... contratación pública,...comercio transfronterizo de servicios, o...derechos de propiedad intelectual” (énfasis propio). Este tipo de disposición no existe en el marco jurídico de la integración centroamericana; no obstante, representa para los países de la región una oportunidad pero también un riesgo que puede ser aprovechado para cuestionar las políticas y medidas

que no tienen ninguna relación directa con las disciplinas de DR-CAFTA ni de el MCCA.

E. NORMATIVAS PRESENTES SOLO EN DR-CAFTA

Puesto que el DR-CAFTA es de aplicación multilateral, disciplinas que hasta la fecha no estaban reguladas en los instrumentos jurídicos de la integración ahora forman parte de la relación comercial entre los países centroamericanos, específicamente en los siguientes temas: contratación pública, inversiones, servicios, laboral, ambiental y propiedad intelectual.

Entonces, es pertinente reflexionar sobre la siguiente pregunta: ¿en algún momento los países de Centroamérica hubieran llegado a tener no sólo el consenso necesario sino la voluntad política para, primero, discutir estos temas y, segundo, llegar a tener una legislación común que regulara cada uno de ellos? La única excepción tal vez es el Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios en la región, que fue suscrito en el año 2002 pero todavía no ha sido ratificado.

El añadir estas nuevas disciplinas es ya un valor agregado del DR-CAFTA a la integración económica regional, que permite imprimirle más que dinamismo y actualidad al proceso de integración regional, al incluir temas tan importantes en el comercio internacional de hoy día.

Además, en muchos de esos temas no se pide más a los gobiernos de cada uno de los Estados parte que cumplir y hacer cumplir su legislación nacional en esos temas, como por ejemplo en lo que se refiere a los aspectos ambientales en que las “partes se comprometen a no dejar de aplicar efectivamente su legislación ambiental de una manera que afecte el comercio entre las partes”. De esta manera, se busca que el incremento de los flujos de comercio e inversión entre Centroamérica y EE.UU. vaya acompañado de una debida protección ambiental.

Como otro ejemplo, en el tema de servicios, para los países de Centroamérica que cuentan con economías más abiertas, la negociación no planteó mayores obstáculos con relación a la disposición a asumir compromisos comerciales en muchos sectores, tales como: servicios prestados a las empresas, turismo, telecomunicaciones, servicios financieros, servicios de distribución, “*call centers*”, transporte marítimo y servicios de envío urgente; no así países que hasta la fecha mantenían cerrados estos sectores a la competencia internacional, e incluso regional. Es importante señalar que entre los servicios excluidos del DR-CAFTA se encuentran los servicios sociales que se den por

propósito público, tales como educación y salud, entre otros.

F. RETOS DE LA INSTITUCIONALIDAD CENTROAMERICANA ANTE EL DR-CAFTA

Como se ha señalado anteriormente, desde la constitución del Tratado General hasta el Protocolo de Guatemala, el proceso de integración centroamericano ha tenido que sobrellevar, entre otras cosas, conflictos político-armados al interior de algunos países y factores económicos externos adversos; de tal manera que durante todo ese período las instituciones de la integración económica de alguna manera se han visto afectadas. Como lo señala Caldentey del Pozo (2004): “las instituciones sobrevivieron a los setenta, a los ochenta y a los noventa y lógicamente salieron afectadas de un período tan turbulento. Todo ello no exculpa a las instituciones de sus defectos pero ayuda a repartir críticas y a buscar las raíces del problema en varias fuentes”.

Los nuevos compromisos que los países de Centroamérica han adquirido en el marco del DR-CAFTA requieren de instituciones sólidas y dinámicas, que estén acorde a las exigencias que esta nueva etapa del proceso de integración demanda; en esta área, Caldentey del Pozo (2004) es categórico al expresar lo siguiente: “No hay que tener miedo a sostener la siguiente afirmación: el actual marco institucional centroamericano no es el que necesita Centroamérica; tiene un número excesivo de instituciones y órganos con una visible dispersión y mantiene una relación inadecuada con los gobiernos y países de la región”.

Bulmer-Thomas (1993) concluye que existe una tentación de crear nuevas instituciones de la integración cuando las existentes no funcionan en forma adecuada, aunque la nueva institución suele reproducir los mismos problemas que las instituciones anteriores. Continua señalando que uno de los problemas mayores de la integración regional es el nivel de cumplimiento que los países han dado a las decisiones regionales, incluso de los presidentes, una manifestación clara que la perspectiva de mayor rigor sigue siendo la nacional y no la regional. Al final, el marco legal de la integración es débil porque no puede exceder al denominado menor común, es decir el nivel de compromiso menor de los cinco países.

En el caso de la SIECA, la restricción presupuestaria que ha experimentado por varios años, según Caldentey del Pozo (2000), se manifiesta en salarios “poco competitivos que no permiten la contratación de personal con alta calificación y que fomentan la fuga de personal en cuya formación se han invertido recursos y esfuerzos”. Además, “los países no cumplen con sus compromisos financieros. Esto obliga a la SIECA a recurrir a préstamos... que generan intereses que se han ido acumulando.”

Asimismo, se ha manifestado que “La SIECA ha perdido protagonismo en el nuevo esquema institucional de la integración centroamericana. Es preciso potenciar su capacidad como órgano ejecutor y propositivo del proceso de integración económica” (Caldentey del Pozo, 2000). Por ejemplo, en las negociaciones del DR-CAFTA, los representantes de la SIECA no participaron en las mesas de negociación y fueron relegados a un papel de coordinación de las traducciones de los documentos de trabajo así como la recopilación de información y estadísticas solicitadas por los negociadores centroamericanos.

Es necesario entonces, una redefinición del papel que las instituciones de la integración, y en especial de la integración económica, han tenido en los últimos años, por uno que tome en cuenta el nuevo escenario que se abre para Centroamérica con el DR-CAFTA. Esta reingeniería debe considerar, primero, un verdadero diagnóstico del papel que la SIECA ha jugado en los procesos de negociación comercial que la región ha sostenido desde principios de los años noventa; la capacidad institucional de respuesta técnica ante las demandas de los gobiernos de un tema específico; el papel que ha tenido en los conflictos comerciales que varios países de la región han experimentado desde la misma instauración del mercado común; asimismo, el nivel burocrático existente, hasta para la más simple de las consultas de uno de los “usuarios centroamericanos”. Segundo, una vez que se cuente con este diagnóstico, es urgente determinar el nuevo papel que la SIECA tendrá de cara a los compromisos de administración y seguimiento del DR-CAFTA, sobre todo en la parte de mecanismos de defensa comercial y, además, con miras a las negociaciones futuras con otros grupos de países.

V.

PRINCIPALES IMPACTOS ECONÓMICOS E INSTITUCIONALES DEL DR-CAFTA EN LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

El objetivo principal de los países centroamericanos en el DR-CAFTA es aumentar sus exportaciones a EE.UU., pero la apertura del mercado estadounidense viene a costa de la desgravación arancelaria en Centroamérica. Entonces, se crea la posibilidad del desvío de comercio, por lo que las exportaciones intraregionales podrían ser perjudicadas al enfrentar mayor competencia de las importaciones de EE.UU..

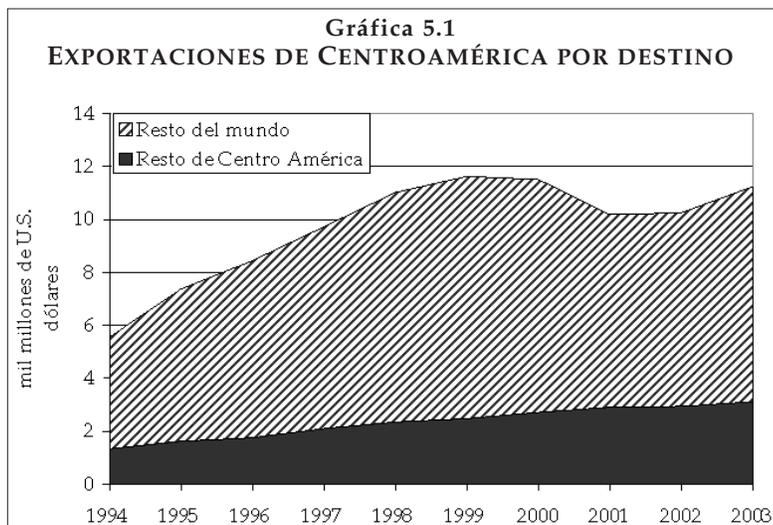
Asimismo, cada país de la región negoció un trato preferencial para sus productos más sensibles, por ejemplo: plazos largos de desgravación, salvaguardias agrícolas especiales o, en algunos casos, exclusión de la desgravación. Pero hay diferencias significativas en esas sensibilidades entre los países de la región, que se reflejan desde antes del DR-CAFTA con la falta de armonización de los aranceles para muchos productos, especialmente agropecuarios y agroindustriales. Luego estas diferencias quedan consolidadas en las listas de desgravación arancelaria acordadas en el tratado, y se crean las condiciones propicias para el irrespeto de las reglas de origen y la triangulación.

Este potencial para la triangulación plantea la inquietud respecto a la capacidad y preparación de las instituciones nacionales y regionales para la administración de los acuerdos, específicamente para aplicar la normativa del DR-CAFTA.

A. COMERCIO REGIONAL ACTUAL

Un beneficio aparente de la integración económica centroamericana ha sido el aumento en el comercio intraregional, desde US\$1.32 mil millones en 1994 a US\$3.11 mil millones en 2003 (gráfica 5.1). Sin embargo, las exportaciones a terceros países también han incrementado en forma significativa, desde US\$4.23 mil millones en 1994 a US\$8.13 mil millones en 2003, impulsado por la apertura comercial y el énfasis en el crecimiento económico a través de las exportaciones. Entonces, el total de exportaciones de Centroamérica aumentó de US\$5.56 mil millones en 1994 a US\$11.24 mil millones en 2003, equivalente a una expansión promedio de 8.8% por año, aunque la tasa de crecimiento para las exportaciones intraregionales es aún mayor, 10.1% por año. Asimismo, la importancia del comercio regional como porcentaje del total en la región ha aumentado en forma notable en la última década, desde 24% hasta casi 28% en 2003 (gráfica 5.2).

Como sucede en muchos aspectos económicos entre los países de la región existen diferencias importantes en los niveles de exportaciones así como en la importancia del comercio intraregional y hacia EE.UU. De los cinco países centroamericanos, el mayor exportador es Costa Rica, con US\$5.8 mil millones en 2003, seguido por Guatemala con US\$2.6 mil millones (cuadro 5.1). Nicaragua tiene el menor valor de exportaciones, con US\$584



Gráfica 5.2
IMPORTANCIA DEL COMERCIO
REGIONAL EN CENTROAMÉRICA



millones. Este patrón se repite para las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales, y los productos industriales excluyendo los textiles y confección. Las exportaciones de textiles de El Salvador son semejantes a las de Guatemala.

Adicionalmente, Costa Rica y Guatemala son los países que recibieron más importaciones, con US\$7.3

mil millones y US\$6.7 mil millones, respectivamente, en 2003. El país que recibió menos importaciones fue Nicaragua, con US\$1.8 mil millones. Es interesante notar que todos los países centroamericanos sufren de un déficit comercial, importando US\$23.4 mil millones y exportando US\$11.2 mil millones en total.

El país centroamericano con más exportaciones a EE.UU. también es Costa Rica, US\$2.6 mil millones en 2003, seguido otra vez por Guatemala, con US\$788 millones. Nicaragua también tiene el menor nivel de exportaciones a EE.UU., US\$186 millones. Este orden se mantiene para los diferentes grupos de productos (agropecuarios, textiles y otros industriales).

En el comercio con República Dominicana, Costa Rica y Guatemala también aportan los mayores envíos,

aunque la disparidad es menor, pero los valores también son inferiores. Las exportaciones de Centroamérica al país caribeño fueron en total US\$131.4 millones en 2003, con la gran mayoría de las exportaciones siendo productos industriales no textiles.

En términos del comercio intraregional, la relación comercial entre El Salvador y Guatemala es particular-

Cuadro 5.1
COMERCIO ENTRE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS
Y CON ESTADOS UNIDOS Y REPÚBLICA DOMINICANA, 2003
(millones de U.S. dólares)

País exportador	País importador									Total
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras*	Nicaragua	Total intraregional	Estados Unidos	Rep. Dominicana	Resto del mundo	
Costa Rica	-	157.359	302.087	149.901	164.391	773.738	2,574.990	66.121	2,385.554	5,800.404
El Salvador	97.926	-	398.974	171.651	83.643	752.194	239.935	22.159	240.664	1,254.952
Guatemala	153.968	463.595	-	261.626	127.919	1,007.108	788.602	34.334	804.682	2,634.726
Honduras	42.285	134.943	101.559	-	32.412	311.199	445.570	3.037	202.076	961.882
Nicaragua	51.003	111.573	28.929	48.929	-	240.434	186.096	5.788	152.226	584.544
Total										
Intraregional	345.183	867.469	831.550	632.106	408.365	3,084.674	4,235.193	131.438	3,785.202	11,236.507
Estados Unidos	3,664.160	1,488.338	2,941.467	1,195.989	476.035	9,765.991	-	4,023.912	637,634.070	651,423.973
República Dominicana	5.617	4.206	15.722	7.650	1.471	34.666	4,557.894	-	n/d	n/d
Resto del mundo	3,373.690	2,021.830	2,932.811	1,270.283	950.848	10,549.460	1,296,518.696	n/d	-	-
Total	7,388.650	4,381.843	6,721.550	3,106.028	1,836.719	23,434.791	1,305,311.783	n/d	-	-

Nota: * datos de importaciones de Honduras son de 2002.

Fuentes: SIECA, U.S. International Trade Comisión

mente fuerte, con exportaciones salvadoreñas de US\$399.0, y guatemaltecas de US\$463.6 en 2003. La relación entre Guatemala y Costa Rica también es notable, con exportaciones de US\$261.6 y US\$302.1, respectivamente.

Otra forma para analizar la creciente relación entre los países de la región es a través de los niveles de comercio intraindustrial, es decir “el que se lleva a cabo dentro del mismo sector de actividad económica” (Monge, 2003). En un estudio reciente de Monge se calculó el grado de comercio intraindustrial entre los países centroamericanos, demostrando un alto grado de este intercambio. Por otro lado, el comercio intraindustrial entre Centroamérica y Estados Unidos es mucho menor, lo cual demuestra una mayor complementariedad de las economías.

Para comprender mejor el interés en DR-CAFTA y para conceptualizar la necesidad de considerar sus efectos en la integración regional, se puede analizar la importancia del comercio entre los países centroamericanos y con Estados Unidos, como porcentaje del comercio total. El país con mayor dependencia en las exportaciones al resto de la región es El Salvador, enviando el 59.9% de sus exportaciones a sus vecinos (cuadro 5.2). El país que menos depende del resto de la región es Costa Rica, con solamente 13.3% de sus exportaciones. En total, 27.4% de las exportaciones regionales están destinados a la misma región. Es interesante notar la importancia del mercado intraregional de productos textiles, que recibe el 20.8% de las exportaciones regionales.

Las exportaciones centroamericanas a EE.UU. también son un aporte significativo al total. A nivel global, el 37.7% de las exportaciones están destinados

a ese país. Honduras y Costa Rica dependen más del mercado norteamericano, 46.3% y 44.4% de sus exportaciones totales, respectivamente. La menor dependencia tiene El Salvador, con solamente 19.1% de sus envíos. En los productos textiles, la dependencia es notable para todos los países, desde 38.2% para Nicaragua hasta 88.6% para Costa Rica, con 67.6% en promedio a nivel regional. Por otro lado, Centroamérica solamente recibe el 1.5% de las exportaciones totales de EE.UU.

En términos de las importaciones de los países centroamericanos, la región como origen es notablemente importante para Nicaragua, Honduras y El Salvador, dependiendo de la región por el 22.2%, 20.4% y 19.8% de sus importaciones, respectivamente (cuadro 5.3). Costa Rica recibe la menor proporción de sus importaciones desde el resto de la región, 4.7%. En promedio, 13.2% de las importaciones provienen de la misma región.

Las importaciones desde EE.UU. son una parte significativa del total para todos los países, entre 25.9% para Nicaragua hasta 49.6% para Costa Rica, y a nivel regional es el origen para 41.7% de las importaciones. Las importaciones de EE.UU. desde Centroamérica solamente representan 0.32% de sus importaciones.

B. ARMONIZACIÓN EN DR-CAFTA

Los siete países que firmaron DR-CAFTA utilizaron en total 18 categorías diferentes de desgravación arancelaria. Para los propósitos de análisis de este

Cuadro 5.2
IMPORTANCIA DEL COMERCIO ENTRE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS
Y CON ESTADOS UNIDOS Y REPÚBLICA DOMINICANA, 2003, COMO PORCENTAJE DEL
TOTAL DE EXPORTACIONES DE CADA PAÍS EXPORTADOR

País exportador	País importador							
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras*	Nicaragua	Total intra Regional	Estados Unidos	República Dominicana
Costa Rica	-	2.71%	5.21%	2.58%	2.83%	13.34%	44.39%	1.14%
El Salvador	7.80%	-	31.79%	13.68%	6.67%	59.94%	19.12%	1.77%
Guatemala	5.84%	17.60%	-	9.93%	4.86%	38.22%	29.93%	1.30%
Honduras	4.40%	14.03%	10.56%	-	3.37%	32.35%	46.32%	0.32%
Nicaragua	8.73%	19.09%	4.95%	8.37%	-	41.13%	31.84%	0.99%
Total intraregional	3.07%	7.72%	7.40%	5.63%	3.63%	27.45%	37.69%	1.17%
Estados Unidos	0.56%	0.23%	0.45%	0.18%	0.07%	1.50%	-	0.62%

Nota: * datos de importaciones de Honduras son de 2002.

Fuente: Elaboración propia según datos de SIECA y U.S. International Trade Commission

estudio se han simplificado las categorías agrupándolas en la forma siguiente:

1. Continuar con el 0% arancel
2. Eliminación inmediata
3. Eliminación en 5 años
4. Eliminación en 10 años
5. Eliminación en 12 años
6. Eliminación en 15 años
7. Eliminación en 17 o 18 años
8. Eliminación en 20 años
9. Continuar con el trato de la Nación Más Favorecida (NMF)

El grupo nueve significa una exclusión parcial de un producto, ya que el país no se compromete con

ninguna desgravación arancelaria para ello. Esta opción fue utilizada por parte de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para el maíz blanco, un producto altamente sensible en términos sociales, y por Costa Rica para la cebolla y la papa.

A pesar de los avances hacía la armonización, el arancel externo “común” todavía presenta muchas variaciones entre los países, producto de las diferencias en sensibilidades. Estas diferencias también se reflejan en el arancel base utilizado como punto de partida para las desgravaciones de los aranceles una vez que entra en vigencia el tratado. En la gran mayoría de los productos, el arancel base es el que fue vigente en enero de 2003, aunque existen algunas excepciones, como el pollo, para el que El Salvador, Honduras,

Cuadro 5.3
IMPORTANCIA DEL COMERCIO ENTRE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS
Y CON ESTADOS UNIDOS Y REPÚBLICA DOMINICANA, 2003, COMO
PORCENTAJE DEL TOTAL DE IMPORTACIONES DE CADA PAÍS IMPORTADOR

País exportador	País importador						Estados Unidos
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras*	Nicaragua	Total intra Regional	
Costa Rica	-	3.59%	4.49%	4.83%	8.95%	3.30%	0.20%
El Salvador	1.33%	-	5.94%	5.53%	4.55%	3.21%	0.02%
Guatemala	2.08%	10.58%	-	8.42%	6.96%	4.30%	0.06%
Honduras	0.57%	3.08%	1.51%	-	1.76%	1.33%	0.03%
Nicaragua	0.69%	2.55%	0.43%	1.58%	-	1.03%	0.01%
Total intraregional	4.67%	19.80%	12.37%	20.35%	22.23%	13.16%	0.32%
Estados Unidos	49.59%	33.97%	43.76%	38.51%	25.92%	41.67%	-
República Dominicana	0.08%	0.10%	0.23%	0.25%	0.08%	0.15%	0.35%

Nota: * datos de importaciones de Honduras son de 2002.

Fuente: Elaboración propia según datos de SIECA y U.S. International Trade Commission

Cuadro 5.4
ARMONIZACIÓN ARANCELARIA Y DEL PROGRAMA DE DESGRAVACIÓN DEL DR-CAFTA
ENTRE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS, EN PORCENTAJES DE LÍNEAS ARANCELARIAS

	Número de países con condiciones iguales				
	5	4	3	2	0
Arancel base					
Productos agropecuarios	71.70%	12.69%	8.76%	6.04%	0.81%
Productos industriales	68.74%	11.47%	11.16%	8.16%	0.47%
Todos los productos	69.21%	11.66%	10.78%	7.83%	0.52%
Programa de desgravación*					
Productos agropecuarios	45.52%	27.29%	19.34%	7.85%	0.00%
Productos industriales	76.46%	10.83%	9.83%	2.89%	0.00%
Todos los productos	71.57%	13.43%	11.33%	3.68%	0.00%

Nota: * según categorías de desgravación agrupadas.

Fuente: Elaboración propia en base a textos DR-CAFTA

Nicaragua y Guatemala consolidaron el techo arancelario de El Salvador en la OMC como el arancel base para la desgravación.

Al analizar los aranceles base, del total de líneas arancelarias a nivel de ocho dígitos solamente para el 69.2% de los productos existe un arancel igual, 71.7% para los productos agropecuarios y 68.7% para los productos industriales (cuadro 5.4). Este análisis considera una diferencia arancelaria de solamente 1% como un nivel arancelario igual; por ejemplo, en una serie de productos, Costa Rica tiene un arancel de 6% o 1%, y el resto de la región, 5% o 0%, respectivamente. En estos casos se considera que los aranceles son iguales. Otro grupo de 11.7% de las líneas tiene niveles iguales para cuatro países, y 10.8% de los productos pagan aranceles iguales en tres países. Hay 7.8% de los productos para los que el arancel concuerda

en solamente dos países. A pesar de los esfuerzos en 2004 para armonizar el resto de los aranceles en la región, estas diferencias ya quedaron consolidadas para las importaciones desde el socio comercial más importante.

Como se describió en el capítulo II de este estudio, en los años recientes, los países centroamericanos han firmado diferentes tratados de libre comercio, a veces en forma individual, otras veces en grupo, lo cual los ha llevado a una variedad de compromisos de desgravación arancelaria con terceros países. El caso del DR-CAFTA no es diferente; aunque EE.UU. ofreció una sola lista de desgravación de sus aranceles para las exportaciones de Centroamérica, las sensibilidades diferentes de los países de la región fueron aparentes en el resultado final por el lado centroamericano: un

Cuadro 5.5
CUOTAS ARANCELARIAS OTORGADAS POR CENTROAMÉRICA (VOLÚMEN EN PRIMER AÑO)
E IMPORTACIONES DESDE EE.UU. (2003), TONELADAS MÉTRICAS

Producto	Costa Rica		El Salvador*		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Cuota Inicial	Importaciones desde EE.UU.	Cuota Inicial	Importaciones desde EE.UU.	Cuota Inicial	Importaciones desde EE.UU.	Cuota Inicial	Importaciones desde EE.UU.**	Cuota Inicial	Importaciones desde EE.UU.
carne de res	-	-	105	90	1060	240	-	-	-	-
carne de cerdo	1,100	209	1,650	969	4,148	3,388	2,150	2,175	1,100	170
pollo***	450	242	1,391	25	17,683	14,974	1,603	158	952	346
leche fluida	-	-	10	0	-	-	-	-	-	-
leche en polvo	200	9	300	664	400	5,831	300	1,712	650	605
cuajadas y yogurt	-	-	10	10	-	-	-	-	-	-
mantequilla	150	2	100	41	100	0	100	19	150	24
queso	410	183	410	618	450	231	410	894	575	97
helados	150	76	120	22	160	135	100	83	73	16
otros lácteos	140	243	120	174	182	377	140	114	50	3,566
cebolla	300	205	-	-	-	-	-	-	-	-
papa	300	0	-	-	-	-	-	-	-	-
papa congelada	2,631	509	-	-	-	-	-	-	-	-
maíz blanco	-	-	35,700	4,499	20,400	9,411	23,460	46,098	5,100	6,004
maíz amarillo	-	-	367,500	381,118	525,000	516,992	190,509	168,928	68,250	0
arroz granza	51,000	158,697	62,220	85,676	54,600	57,127	91,800	95,573	92,700	7,032
arroz oro	5,250	7	5,625	1,921	10,500	1,358	8,925	2,877	13,650	5,553
sorgo	-	-	263	83	-	-	-	-	-	-

Notas:

* No incluye una cuota de 3,000 tm de arroz "precocido" en estado de granza o procesado en El Salvador.

** Importaciones para Honduras son de 2002.

*** Las cuotas para pollo son del año 5 de vigencia del tratado.

Fuente: Elaboración propia en base a textos DR-CAFTA y datos de SIECA

listado diferente en cada país de la región para las importaciones desde EE.UU.

Como se demuestra en el cuadro 5.4, el nivel de desarmonización en los programas de desgravación para los productos agropecuarios y agroindustriales es especialmente notable. En este análisis fueron consideradas las categorías 1 (continuar 0% arancel) y 2 (eliminación inmediata) como esencialmente iguales, ya que para una serie de productos Costa Rica tiene un arancel base de 1% mientras que el resto de la región no aplica aranceles.

Para solamente el 45.5% de los productos hay concordancia entre los cinco países en su categoría de desgravación. Debido al mayor grado de consistencia para los productos industriales (76.5%), para el conjunto de todos los productos, el 71.6% presentan igualdad entre los cinco países para su desgravación. Las diferencias en los productos agropecuarios son preocupantes por la facilidad en la triangulación de productos primarios; su potencial se examina más adelante.

Otra fuente de diferencias en DR-CAFTA son las cuotas arancelarias otorgadas por Centroamérica para las importaciones desde EE.UU. (cuadro 5.5). Los países centroamericanos negociaron listados de productos y volúmenes diferentes, especialmente cuando se comparan las cuotas con los niveles actuales de importación. En los casos en que un país se compromete a recibir una cuota superior a sus importaciones normales desde EE.UU. puede causarse el desvío de importaciones desde otros países de la región o crear las condiciones para la triangulación debido a la saturación de su mercado interno.

C. TRIANGULACIÓN DE IMPORTACIONES

Las áreas de libre comercio enfrentan un reto muy particular, la triangulación, cuando bienes entran en el país miembro con el menor arancel y luego pasan a otros miembros sin pagar aranceles. Este ocurre por la falta de un arancel externo común. En un mercado común o unión aduanera perfecta, la triangulación no puede existir porque todos los aranceles son armonizados para productos de terceros países. Sin embargo, como se demostró en la sección anterior, el arancel base todavía tiene diferencias en Centroamérica, y luego la situación se complica aún más por la falta de armonización en los programas de desgravación en los tratados comerciales, especialmente DR-CAFTA.

Cabe notar que el DR-CAFTA sí aporta el aspecto positivo de la acumulación regional para exportaciones; es decir, se puede utilizar insumos de cualquier país de la región centroamericana, EE.UU. y República

Dominicana para cumplir con la regla de origen del DR-CAFTA. Pero la creación de mayores condiciones para la triangulación es preponderante.

Normalmente, un área de libre comercio, y en este caso el MCCA, busca prevenir la triangulación con las reglas de origen para asegurar que solamente bienes producidos totalmente, o por lo menos parcialmente, en la región reciben la exención o preferencia arancelaria. Desdichadamente, las reglas de origen son difíciles de aplicar debido a los problemas en distinguir productos básicos por su origen, por ejemplo determinar que un arroz proviene de Guatemala o de EE.UU. Las investigaciones de origen usualmente requieren esfuerzos grandes de revisiones de contabilidades, y luego es difícil llegar a las conclusiones finales sobre si un embarque específico es originario o no.

En este estudio se realiza una estimación del potencial para la triangulación en Centroamérica debido a DR-CAFTA. El análisis se realiza a nivel de ocho dígitos porque la creación de la condición fundamental, algún diferencial arancelario, sólo ocurre a ese nivel, con el arancel base o el programa de desgravación para cada producto.

En este análisis, las tres condiciones que un producto debe cumplir para tener el potencial de estar sujeto a la triangulación son las siguientes:

Condición 1. Arancel base del país A mayor a 10%. País A sería el país que sufriría de la triangulación. Esta condición es para indicar si el incentivo arancelario es suficiente para usar la práctica y evitar el pago del impuesto.

Condición 2. Período de desgravación de País A mayor a lo de País B, o arancel base de País A mayor a lo de País B. Para que la triangulación sea atractiva, el arancel en otro país de la región, País B, tiene que ser menor a lo de País A. Esta situación puede ocurrir porque los aranceles eran diferenciados desde el inicio, o porque el período de desgravación sea más acelerada en País B. Cabe mencionar que el potencial para triangulación ya existe en muchos productos debido al diferencial arancelario, y varias disputas han existido entre países de la región en este tema. Una revisión de los productos intercambiados en la región hace evidente la reexportación de productos, al encontrar exportaciones de mercancías de ciertos países que ni se producen internamente.

Condición 3. Importaciones de País B desde EE.UU. mayores a \$25,000, o la cuota en País B es mayor a las importaciones actuales desde EE.UU. Esta condición asegura que existe alguna relación comercial entre EE.UU. y el país que podría practicar la triangulación, País B; también señala que EE.UU. es competitivo en las exportaciones del producto. Asimismo, el compromiso de una cuota mayor al nivel

normal de importaciones de un producto de EE.UU. demuestra el potencial para la inundación del mercado en País B.

Para los productos que cumplen con las tres condiciones, el producto importado en País B podría ser re-exportado a País A, un caso de triangulación, o incluso el producto importado en País B podría desplazar la producción nacional, resultando en mayores exportaciones a País A y causando efectos igualmente preocupantes, aunque técnicamente no es una práctica de comercio desleal.

Antes de presentar los resultados, es importante señalar algunos parámetros o limitantes del análisis:

- Es una estimación *ex ante*, entonces, indica cuáles del total de los productos de un país tendrán las condiciones propicias para que exista triangulación desde otro país. La existencia real de triangulación dependerá en buena parte de la competitividad de la producción interna de cada bien y los costos de transporte así como de la capacidad de los países de combatir esa práctica desleal.
- No incluye distorsiones que crean los diferentes programas de desgravación arancelaria de los otros

Cuadro 5.6
PORCENTAJE DE LÍNEAS ARANCELARIAS CON
CONDICIONES PROPICIAS PARA TRIANGULACIÓN EN DR-CAFTA
Productos agropecuarios y agroindustriales (Capítulos 1-24 del SAC)

País re-exportador	País que sufriría triangulación (importador)				
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras*	Nicaragua
Costa Rica	-	3.86%	3.05%	3.14%	2.70%
El Salvador	3.50%	-	3.50%	4.13%	4.22%
Guatemala	11.14%	7.73%	-	6.29%	6.29%
Honduras	10.42%	7.01%	3.77%	-	4.22%
Nicaragua	7.19%	4.22%	2.61%	2.88%	-
Promedio	8.06%	5.71%	3.23%	4.11%	4.36%

Productos industriales (Capítulos 25-99 del SAC)

País re-exportador	País que sufriría triangulación (importador)				
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras*	Nicaragua
Costa Rica	-	5.63%	5.68%	2.90%	1.66%
El Salvador	1.55%	-	2.89%	3.17%	2.67%
Guatemala	4.24%	6.60%	-	3.34%	3.34%
Honduras	2.06%	3.41%	3.16%	-	0.90%
Nicaragua	3.79%	4.06%	4.83%	3.84%	-
Promedio	2.91%	4.92%	4.14%	3.31%	2.14%

Comercio total

País re-exportador	País que sufriría triangulación (importador)				
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras*	Nicaragua
Costa Rica	-	5.33%	5.24%	2.94%	1.83%
El Salvador	1.88%	-	3.09%	3.35%	2.93%
Guatemala	5.39%	6.79%	-	3.83%	3.83%
Honduras	3.46%	4.01%	3.26%	-	1.46%
Nicaragua	4.36%	4.09%	4.46%	3.68%	-
Promedio	3.77%	5.05%	4.01%	3.45%	2.51%

Nota: datos de importaciones de Honduras son de 2002.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIECA.

tratados comerciales firmados por los países de Centroamérica.

- No incluye la República Dominicana por las dificultades en la correspondencia entre los sistemas arancelarios de ese país con la región, la falta de información sobre su comercio y la limitada relación comercial que existe entre la República Dominicana y Centroamérica, aunque pudiera existir el potencial para triangulación al incluir el país caribeño en el tratado.

El resultado del análisis es un listado de productos por país que cumplen con las tres condiciones mencionadas anteriormente, y desde cada país de la región. No es factible dimensionar el volumen o valor potencial de la triangulación porque no se cuenta con información sobre la oferta y demanda específica de cada producto ni los costos de producción y transporte desde todos los orígenes. Sin embargo, es ilustrativo conocer del universo de productos cuáles podrían enfrentar esta práctica de comercio desleal. Los resultados podrían servir a los gobiernos como indicadores de productos sobre los cuales deben estar vigilantes.

El cuadro 5.6 indica el porcentaje de líneas arancelarias en riesgo de triangulación en Centroamérica debido al DR-CAFTA. En el caso de Costa Rica, entre el 1.8% y 5.3% de las líneas arancelarias tienen las condiciones para que sus productos sean triangulados a través de ese país, dependiendo del país destino. Entre el 1.9% y el 3.1% de los productos tienen el potencial para ser triangulados desde El Salvador. El rango de porcentajes de productos para Guatemala es relativamente menor, entre 3.8% y 6.8%, muestra de las mayores concesiones arancelarias que el país otorgó en DR-CAFTA. En el caso de Honduras, entre el 1.5% y 4.0% de las líneas tienen condiciones propicias para la práctica. Para Nicaragua, entre el 3.7% y 4.5% de las líneas arancelarias podrían tener esta práctica a través de ese país.

Especialmente interesantes son las cifras para los productos agropecuarios y agroindustriales que podrían ser triangulados desde Nicaragua, Guatemala y Honduras a Costa Rica, el 7.2%, 11.1% y 10.4% de las líneas arancelarias, respectivamente. Como es más difícil determinar origen en los productos agropecuarios, la cifra se vuelve aún más llamativa. El Salvador también es relativamente más susceptible a la triangulación de productos agroalimentarios desde Guatemala y Honduras, en 7.8% y 7.0% de las fracciones arancelarias. Este patrón se mantiene también para los productos industriales que pueden llegar a El Salvador desde Guatemala, con el 6.6% con condiciones propicias para la práctica desleal.

Al parecer los porcentajes no son muy altos; sin embargo, existen más de 6,000 líneas arancelarias. Entonces representan un relativamente alto número de líneas arancelarias al considerar las consecuencias potenciales en las economías regionales, así como la carga posible para las oficinas de administración de tratados.

En conclusión, la triangulación puede ser un resultado no intencionado de DR-CAFTA, con implicaciones importantes para cada una de las economías de la región. Los sectores más sensibles saben que eventualmente tendrán que enfrentar mayor competencia desde EE.UU. pero no debe ser una desleal.

D. DESVÍO DE COMERCIO

Retomando y acordando la importancia del comercio intraregional para los países centroamericanos, es importante examinar no solamente el nuevo comercio que se generaría con EE.UU. sino también cuáles exportaciones intraregionales podrían ser desplazadas por exportaciones de EE.UU. al gozar de reducciones arancelarias con la vigencia del DR-CAFTA, un concepto conocido como el desvío o desviación de comercio. Como lo explica Cáceres (2002):

De acuerdo con el análisis clásico de Viner (1950), los costos y beneficios estáticos de un esquema de integración se miden por medio de los conceptos de creación y desviación de comercio. El primero se refiere al hecho de que al liberarse el comercio entre dos países, la producción doméstica y costosa es desplazada por importaciones más baratas provenientes del otro país. La desviación de comercio ocurre cuando la producción relativamente barata de un tercer país es desplazada por la producción más cara de un país miembro, a raíz de la tarifa externa común. El efecto neto sobre el bienestar depende de que predominen los efectos de creación o desviación de comercio.

Se puede conceptualizar el desvío de comercio en términos gráficos. En la gráfica 5.3 se utiliza la cruz Marshalliana de la teoría neoclásica para un mercado en, por ejemplo, El Salvador, con su respectiva oferta y demanda. Suponiendo que las ofertas de exportaciones desde otros países son perfectamente elásticas, podemos demostrar la oferta de Guatemala (GU) y la oferta de EE.UU., pagando el arancel (EE.UU. + T). En esta situación la oferta desde Guatemala tiene un menor precio; entonces, El Salvador importa el volumen $c - b$. Cuando la oferta ya no tiene que pagar el arancel, por ejemplo en el DR-CAFTA, la oferta de EE.UU. entra con un menor precio (EE.UU.) y El Salvador sustituye las importaciones desde Guatemala por importaciones desde EE.UU. del volumen $d - a$.

Es interesante notar que la diferencia entre los volúmenes (equivalente al volumen $b - a$ más $d - c$) se considera creación del comercio, pero el restante ($c - b$) sería desvío del comercio desde Guatemala hacia EE.UU.

La preocupación por el desvío de comercio proviene de sus efectos sobre el bienestar. Por ejemplo, en la percepción tradicional del tema, cuando un país otorga una preferencia arancelaria a otro país el segundo tiene una ventaja competitiva sobre los bienes de terceros países que antes eran más baratos. El país que otorga la preferencia paga un poco menos por las importaciones pero sacrifica el ingreso fiscal de los aranceles que antes los terceros países pagaban. Entonces, es una transferencia desde los contribuyentes en el país importador hacia los productores en el nuevo país exportador (Schiff y Winters, 2003).

Usualmente, la conceptualización de desvío de comercio es desde un país que paga arancel a un país menos competitivo pero que no paga arancel. Entonces, se estaría importando desde el país con el mayor costo de producción, lo cual implica una distribución menos eficiente de recursos, comparado con tener libre comercio con todos los países, particularmente cuando el desvío de comercio es mayor a su creación.

Sin embargo, la situación de interés, el efecto del DR-CAFTA en los flujos comerciales intraregionales, tiene implicaciones diferentes para el bienestar comparado con el enfoque tradicional. En este caso, se compara el efecto de recibir importaciones libres de aranceles desde el resto de la región centroamericana y luego sustituirlas con importaciones desde EE.UU. que en algunos casos continuarían pagando aranceles, aunque inferiores. Entonces, el desvío ocurriría debido a la mayor competitividad de los productos estadounidenses, desplazando productos centroamericanos menos

competitivos. Esto implica una distribución de recursos más eficiente comparado con la situación antes de DR-CAFTA. Por ende, el caso actualmente bajo estudio es una “desviación” de la teoría tradicional de desvío de comercio.

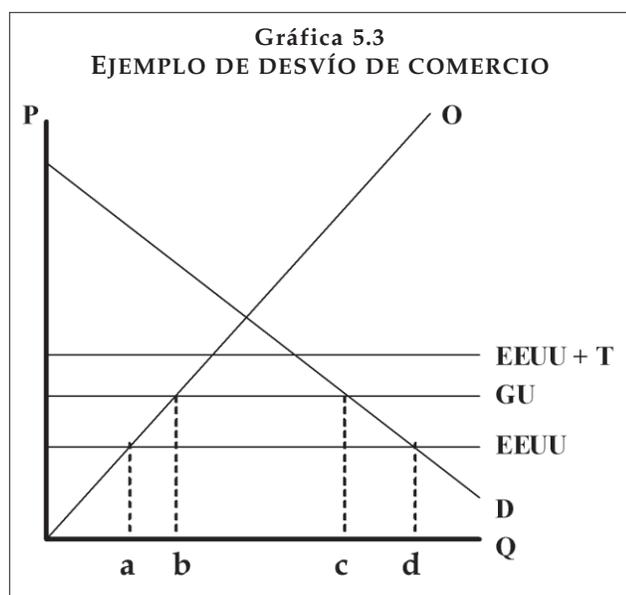
Incluso, el desvío podría amortiguar parte del impacto fiscal del DR-CAFTA al importar un producto de EE.UU. que todavía paga parte del arancel, cuando antes no se pagaba ninguno en la importación desde Centroamérica. Las únicas excepciones claras a la mayor competitividad estadounidense podrían ser algunos productos agropecuarios altamente subsidiados (granos, lácteos) o con mercados distorsionados en EE.UU. que permiten exportaciones de productos secundarios a precios de descarte (pollo).

A parte de las implicaciones positivas de distribución de recursos y de ingresos fiscales, dejando a un lado la teoría neoclásica, el desvío de comercio en DR-CAFTA puede causar estragos notables en las industrias centroamericanas, muchas de ellas incipientes. Entonces, la preocupación es con el efecto de la integración económica en la distribución de ingresos entre países, como explica Balassa (1961). Obviamente, enfrentar la mayor competencia tiene beneficios para la economía en su conjunto, pero es importante considerar el apoyo que es necesario otorgar a las industrias más sensibles para facilitar esta transición.

La gran mayoría de estimaciones de desvío de comercio son mediciones *ex post*, y es un ejercicio con mayor precisión. Tradicionalmente, se requiere información como las elasticidades de los precios de las importaciones de cada producto, la eficiencia relativa de la producción interna de cada una de los países bajo estudio, y las diferencias entre los obstáculos comerciales entre los países. Estudios recientes también han utilizado modelos de gravedad.

En el caso del MCCA, existen algunos estudios *ex post* sobre la creación y desvío de comercio debido a la existencia de la integración regional. Cáceres (2002) estima que, de los cinco países centroamericanos, solamente El Salvador ha experimentado la creación de comercio en la región, y es un reflejo de su grado de dependencia en el comercio regional. Soloaga y Winters (2000); Chávez y Rivadeneyra (2003); y Schiff y Winters (2003) concluyen que la evolución de los flujos comerciales en la región centroamericana ha sido consistente con la creación de comercio. Sin embargo, Soloaga y Winters, y Schiff y Winters postulan que el factor que ha tenido la mayor influencia en este resultado ha sido la apertura comercial de los cinco países hacia terceros y no necesariamente por la reducción de barreras para el comercio intraregional.

Los estudios que examinen el desvío de comercio *ex ante* solamente pueden delimitar los extremos de su potencial, o como describe Céspedes (1995), “estimar



los límites superiores de la creación y la desviación de comercio”. Aunque sean estimaciones del potencial para el desvío de comercio, el efecto real depende del nivel de competitividad de las exportaciones del país tercero, así como la respuesta de la industria regional frente a la mayor competencia.

Como ejemplos regionales de análisis *ex ante*, López (2000) estudia el potencial para la creación y desvío de comercio en el TLC entre el Triángulo Norte y México, pero fue un análisis más cualitativo y a nivel de grupos de productos. Céspedes (1995) realiza estimaciones de la creación y desvío de comercio del entonces futuro TLC entre Costa Rica y Chile, con una metodología semejante a la utilizada en este estudio. Para estimar el límite superior de la desviación del comercio, Céspedes utiliza dos definiciones. En la primera, el límite para el desvío es igual a las exportaciones del producto de Chile al resto del mundo, excluyendo a Costa Rica, cuando las importaciones efectivamente gravadas (que no gozan de cero arancel) de Costa Rica desde el resto del mundo son superiores a las exportaciones de Chile al resto del mundo. Es decir que se supone que la capacidad productiva de Chile es estática y que el desvío de comercio no puede superar el excedente comercial actual. La segunda definición es que el límite de desvío de comercio es el valor de las importaciones efectivamente gravadas de Costa Rica desde el resto del mundo si éstas son inferiores a las exportaciones de Chile al resto del mundo. Se supone, entonces, que el desvío de comercio es limitado por las importaciones actuales. Con esta metodología se incluye el potencial para la creación del comercio en la cifra del límite de desvío de comercio.

En el análisis de este estudio se define que para que exista desvío de comercio las condiciones actuales arancelarias tienen que ser modificadas al entrar en vigencia el DR-CAFTA, es decir que exista un arancel que se elimina (Schiff y Winters, 2003). Luego, el producto también debe ser exportable desde EE.UU. hacia la región, una indicación de competitividad. Finalmente, tiene que existir comercio actualmente entre los países de la región centroamericana para que sea posible que sea desviado con la apertura a EE.UU. en el DR-CAFTA. Entonces, las tres condiciones que un producto debe cumplir para estar clasificado como en riesgo de desvío de comercio son las siguientes:

Condición 1. Arancel igual o mayor a 10% en País A. País A en este caso es un país de la región que importa un producto desde otro país centroamericano, País B. Se establece esta condición para incluir solamente los productos para los que todavía hay potencial para una desgravación sustancial en el arancel. Si el arancel actual es bajo, no existirá desvío del comercio cuando entre en vigencia el DR-CAFTA porque las exportaciones de País B ya compiten con

productos estadounidenses que pagan cero o bajo arancel.

Condición 2. Importaciones en País A desde EE.UU. mayores a \$25,000, o la cuota en País A es mayor a las importaciones actuales desde EE.UU. Esta condición asegura que existe alguna relación comercial entre EE.UU. y el país importador de interés, País A; también señala que EE.UU. es competitivo en las exportaciones del producto. Asimismo, el compromiso de una cuota mayor al nivel normal de importaciones de un producto de EE.UU. demuestra el potencial para la inundación del mercado en País A, que podría excluir a País B de su mercado.

Condición 3. Importaciones de País A desde País B mayores a \$25,000. Esta condición indica el grado de relación comercial que existe entre los dos países de la región, y también limita el análisis a los productos de mayor importancia comercial.

Entonces, un producto que País A importa desde País B y que cumpla con las tres condiciones se considera en riesgo de desvío de comercio; es decir, las exportaciones desde País B podrían ser sustituidas por exportaciones desde EE.UU. Es el volumen del comercio actual desde País B hacia País A lo que indica el monto del límite superior para el desvío de comercio para cada producto.

Como en el caso del potencial para triangulación, éste es un ejercicio *ex ante*, y el análisis no incluye distorsiones de otros tratados, ni considera el comercio con República Dominicana. También se realiza por fracción arancelaria a nivel de ocho dígitos, ya que permite una estimación mucho más precisa al poder tomar en cuenta las particularidades de cada producto. Sin embargo, al analizar por fracción arancelaria, muchas veces la clasificación es una agrupación de productos no necesariamente homogéneos (“otros” o “los demás”) por lo que es posible que se sobreestime el potencial en estos casos.

Como se indica en el cuadro 5.7, un total de US\$1,367.8 millones de exportaciones intraregionales estarán en condiciones de ser desviados por la apertura con EE.UU. El país con menor valor de exportaciones en riesgo es Nicaragua, con US\$102.8 millones, mientras que Guatemala tiene la mayor exposición en valor de US\$448.6 millones. Al separar los productos entre agroalimenticios e industriales, se nota que Guatemala tiene el mayor riesgo absoluto en productos industriales, con US\$311.3 millones, pero que El Salvador es el más expuesto en los productos agroalimenticios, con US\$152.6 millones. La relación bilateral de El Salvador con Guatemala es la más fuerte en la región, entonces, no es sorprendente que también sea la que tenga un mayor valor en riesgo.

Adicionalmente, es importante visualizar el límite de desvío de comercio en términos de su importancia

en las relaciones comerciales bilaterales. El 52.8% de las exportaciones de El Salvador al resto de la región tendrán el potencial a ser desviados al entrar en vigencia el DR-CAFTA, mientras que los porcentajes para los otros países son menores (cuadro 5.8). El peso del comercio en riesgo para El Salvador es especialmente grande en los productos agroalimenticios para los que un 70.9% de sus exportaciones al resto de Centroamérica podrían ser desviados.

Es importante recalcar que este enfoque permite la estimación del límite superior de desvío de las exportaciones intraregionales debido al DR-CAFTA. Como se explicó anteriormente, el nivel de desvío de comercio que existirá será determinado por la competi-

tividad y adaptabilidad de las industrias respectivas por lo que es apropiado enfatizar que probablemente será menor que el estimado en este estudio. Sin embargo, cabe mencionar que el MCCA tiene una mayor propensión hacia el comercio intraregional que otros esquemas de integración económica (Schiff y Winters, 2003), por lo cual el desvío de comercio por el DR-CAFTA es una preocupación válida.

Como en el caso de la triangulación, todos los sectores tienen la expectativa de enfrentar mayor competencia con importaciones de EE.UU. en los años venideros, pero no siempre consideran el riesgo en sus exportaciones intraregionales. Es importante que los sectores estén conscientes de esta posibilidad y que hagan los ajustes necesarios.

Cuadro 5.7
EXPORTACIONES CENTROAMERICANAS EN RIESGO DE DESVÍO DE COMERCIO EN DR-CAFTA,
EN BASE AL COMERCIO BILATERAL 2003, MILLONES DE U.S. DÓLARES

Productos agropecuarios y agroindustriales (Capítulos 1-24 del SAC)

	País importador					
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras*	Nicaragua	Total
Costa Rica	-	21.338	29.329	17.474	33.799	101.940
El Salvador	7.784	-	94.277	36.263	14.269	152.593
Guatemala	20.801	59.384	-	38.911	18.138	137.233
Honduras	5.268	30.838	12.016	-	4.461	52.582
Nicaragua	15.900	45.390	11.612	11.644	-	84.546

Productos industriales (Capítulos 25-99 del SAC)

	País importador					
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras*	Nicaragua	Total
Costa Rica	-	46.655	83.475	43.906	21.967	196.002
El Salvador	37.721	-	128.247	64.430	14.475	244.872
Guatemala	52.586	133.425	-	105.742	19.590	311.343
Honduras	8.591	14.936	39.411	-	5.484	68.423
Nicaragua	6.699	5.393	2.631	3.569	-	18.291

Comercio total

	País importador					
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras*	Nicaragua	Total
Costa Rica	-	67.993	112.804	61.379	55.765	297.942
El Salvador	45.505	-	222.524	100.692	28.744	397.465
Guatemala	73.387	192.809	-	144.652	37.728	448.576
Honduras	13.859	45.774	51.427	-	9.945	121.005
Nicaragua	22.598	50.783	14.243	15.212	-	102.836

Nota: datos de importaciones de Honduras son de 2002.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIECA.

E. ADMINISTRACIÓN DE LOS ACUERDOS NEGOCIADOS

La administración del DR-CAFTA representa un desafío significativo para los países centroamericanos. Aunque los países cuentan con técnicos, la mayoría de ellos con gran entrega profesional, falta capacidad en especialidades y experiencia en la aplicación de las normativas comerciales. La administración de tratados es un área en la que los países pequeños en desarrollo claramente sufren de deseconomías de escala; es decir, en comparación con un país de mayor desarrollo o de mayor tamaño que posiblemente tiene diez personas en el área de aplicación de normas de origen, los países de la región tienen uno por país. La capacidad

técnica también ha sufrido debido a la prioridad puesta en negociación en lugar de la administración; muchas veces los mejores técnicos están colocados en el área de negociación y los restantes en la administración.

Otro aspecto es la prioridad en la separación de actividades. La mayoría de las oficinas de administración de tratados en la región cuentan con menos de cinco años. Nicaragua recientemente estableció una oficina separada para la administración.

En términos de experiencia es posible preguntarse ¿cuántas investigaciones se ha realizado en la región sobre origen, *dumping*, etc.? ¿con cuáles resultados?

A nivel general, todos los países centroamericanos se beneficiarían de esfuerzos para mejorar su capacidad en las siguientes áreas:

Cuadro 5.8 EXPORTACIONES CENTROAMERICANAS EN RIESGO DE DESVÍO DE COMERCIO EN DR-CAFTA, COMO PORCENTAJE DEL COMERCIO BILATERAL, 2003						
Productos agropecuarios y agroindustriales (Capítulos 1-24 del SAC)						
	País importador					
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras*	Nicaragua	Total
Costa Rica	-	40.77%	40.40%	33.83%	51.84%	42.16%
El Salvador	59.55%	-	70.63%	71.73%	78.34%	70.87%
Guatemala	57.44%	34.11%	-	66.88%	59.16%	45.87%
Honduras	32.31%	45.55%	38.50%	-	27.62%	40.03%
Nicaragua	51.06%	50.44%	73.90%	37.77%	-	50.43%
Productos industriales (Capítulos 25-99 del SAC)						
	País importador					
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras*	Nicaragua	Total
Costa Rica	-	44.42%	36.38%	44.69%	22.14%	36.85%
El Salvador	44.45%	-	48.30%	53.21%	22.12%	45.61%
Guatemala	44.66%	46.09%	-	51.98%	20.14%	43.98%
Honduras	33.07%	22.21%	56.02%	-	33.73%	38.05%
Nicaragua	33.72%	24.98%	19.91%	19.72%	-	25.13%
Comercio total						
	País importador					
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras*	Nicaragua	Total
Costa Rica	-	43.21%	37.34%	40.95%	33.92%	38.51%
El Salvador	46.47%	-	55.77%	58.66%	34.37%	52.84%
Guatemala	47.66%	41.59%	-	55.29%	29.49%	44.54%
Honduras	32.77%	33.92%	50.64%	-	30.68%	38.88%
Nicaragua	44.31%	45.52%	49.23%	31.09%	-	42.77%

Nota: datos de importaciones de Honduras son de 2002.
Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIECA.

- Preparación para el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de los acuerdos por parte de los socios comerciales, especialmente EE.UU. e inclusive el resto de la región centroamericana.
- Preparación para conformar mecanismos de defensa comercial.
- Reforzamiento de servicios de apoyo y facilitación de comercio.
- Preparación para la implementación efectiva de los mecanismos de coordinación intergubernamental y consultas con el sector privado.

Finalmente, ningún país centroamericano ha sido el demandante principal en una disputa en la OMC. El costo de dichos casos también es muy elevado. Sin

embargo, muchas disciplinas del DR-CAFTA, como medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio, se remiten a la OMC para la resolución de disputas. ¿Tienen los países la capacidad para usar efectivamente la OMC para ventilar los casos pertinentes?

En conclusión, la falta de armonización arancelaria y de los programas de desgravación puede incentivar la práctica desleal de la triangulación. Frente a esa posibilidad, y añadiendo las otras exigencias de vigilancia comercial del DR-CAFTA, es imprescindible una atención inmediata y sostenida al mejoramiento de las instituciones involucradas en la administración de tratados.

VI.

LECCIONES DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL DR-CAFTA

A. ESTRUCTURA DE LAS NEGOCIACIONES

El miércoles 8 de enero de 2003, los ministros a cargo del comercio exterior de los cinco países de Centroamérica, junto con el Representante Comercial de EE.UU., lanzaron oficialmente las negociaciones tendientes al establecimiento de un TLC. Los ministros establecieron un “marco general para las negociaciones del tratado comercial”, que incluía la visión, objetivos, principios generales, alcances, estructura y modalidades de la negociación y cooperación en otras áreas.

En la parte de los principios, destaca que se reconocerá a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua como una sola parte negociadora y de Estados Unidos como la otra parte, y que “La parte normativa se negociará en forma conjunta, lo mismo aplicará a los anexos que deban conformar el tratado. Sin embargo, en cuanto a estos últimos, habrá que atender las diferentes sensibilidades de cada país”.

En la parte de la estructura y modalidades de la negociación, se consideró primero un número limitado de mesas de negociación, entre ellas: acceso a mercados, servicios e inversión, disposiciones institucionales y otras mesas de interés. Los ministros a cargo del comercio exterior serían la instancia superior de decisión para fines de la negociación; asimismo, los respectivos viceministros o jefes de delegación designados por su país tendrían a su cargo la conducción técnica de las negociaciones. Los directores de cada país tendrían a su cargo la coordinación de las respectivas mesas de negociación. La participación del sector privado en las negociaciones fue establecida bajo la modalidad del “cuarto adjunto”, lo cual significa que pueden estar presentes en un cuarto o sala cercana a las negociaciones para estar disponibles para cualquier consulta y para facilitar el informe de los avances de la negociación. A la SIECA se le encomendó que actuara como secretaría técnica de la parte centroamericana, y además tuvo a su cargo la traducción de los

documentos oficiales durante todo el proceso de negociación.

Fueron establecidas por los ministros nueve rondas de negociación; además, se determinó que previo a la ronda que sostuvieran los países centroamericanos con EE.UU. tendría lugar una reunión únicamente entre los países de la región a fin de preparar la estrategia ante EE.UU. y lograr posiciones consensuadas.

Bajo el marco general de acción antes expuesto, los países de Centroamérica iniciaron un proceso de negociación con EE.UU. que se llevó a cabo durante todo el año 2003. Estas negociaciones iniciaron para algunos con serias inquietudes en cuanto al desarrollo que el proceso mismo traería no sólo para la integración de la región sino también las consecuencias que tendría el resultado final de la negociación.

De este proceso de negociación, su desarrollo y desenlace, hay importantes lecciones que los sectores productivos, gubernamentales y sociedad civil de la región deben tomar en cuenta no sólo frente a procesos de negociación futuros sino también en las relaciones internas, entre ellos:

Primero, cuando en enero de 2002, el Presidente George W. Bush, en su informe ante el Congreso, planteó la posibilidad de entrar en negociaciones comerciales con los países centroamericanos, hay un renovado interés en el proceso de integración centroamericana, acelerando los procesos de unión aduanera, y estableciendo plazos para la eliminación de medidas contrarias al libre comercio dentro de la región. Este interés fue considerado histórico para algunos especialistas, la mayor desde la implementación del Protocolo de Guatemala.

Segundo, la negociación con EE.UU. exigió un nivel de coordinación entre los ministerios de economía y/o comercio de la región sin precedentes, a fin de llevar posiciones lo más consensuadas posibles y dar siempre una imagen que se estaba negociando en bloque. A su vez cada ministerio de comercio debía

coordinarse a nivel nacional con otras instancias o ministerios que por su naturaleza revestían relevancia para el proceso mismo, entre ellos los ministerios de agricultura, finanzas, salud, medio ambiente y trabajo. En algunos países de Centroamérica este proceso fue visto como una “agenda nacional” para lo cual se conformó un equipo negociador nacional, que incluía, además de los negociadores oficiales y voceros del proceso, a sus asesores técnicos-especialistas de los diferentes ministerios antes mencionados. Por lo anterior, algunos países exhibieron una mayor coordinación que otros en términos de las relaciones interinstitucionales.

Tercero, el proceso mismo de negociación del DR-CAFTA generó un debate extenso a nivel regional, entre académicos, analistas económicos, políticos, sectores productivos y sociedad civil; centrados algunos en los posibles efectos negativos que el acuerdo comercial traería para la región; otros, centrados en las bondades potenciales del acuerdo; otros, priorizando los aspectos laborales y ambientales, otros en los temas agropecuarios. Durante todo el año 2003 era común encontrar en las capitales y principales ciudades de los países del área, seminarios, talleres y mesas de trabajo, organizados por diferentes gremios y grupos, y con diferentes inclinaciones políticas e ideológicas. También hubo eventos a nivel regional que analizaban diferentes aspectos de la negociación en curso. El valor agregado de esos debates fue precisamente que los centroamericanos discutieron temas no de interés nacional sino de interés regional, indistintamente de la posición ideológica que se tuviera.

Cuarto, como consecuencia de ese debate generalizado, tanto a nivel nacional como regional, por primera vez en algunos países, se abrían los espacios de diálogo y comunicación entre representantes gubernamentales y representantes de sociedad civil y gremios, que por sus visiones antagónicas nunca antes habían compartido espacios en talleres, seminarios, medios de comunicación, entre otros.

Quinto, el proceso del DR-CAFTA también cohesionó la participación de la sociedad civil tanto a nivel nacional como a nivel regional. En este apartado es importante resaltar el trabajo de organizaciones como la Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo (Iniciativa CID), que durante el proceso presentó propuestas a los gobiernos en temas como el agrícola, medio ambiente y laboral, producto de todo un trabajo consensuado a nivel centroamericano con cada una de las representaciones nacionales de la sociedad civil en la iniciativa. Incluso algunas de las propuestas eran producto de la colaboración estrecha con las cúpulas agropecuarias, con quienes en algunos temas se coincidía ampliamente.

Sexto, por su parte, las principales cámaras y gremiales empresariales de la región conformaron el Consejo Empresarial Centroamericano, con el objetivo de participar y apoyar las negociaciones que sus respectivos gobiernos habían iniciado. Entre las organizaciones representadas estuvieron: la Asociación Nacional de la Empresa Privada de El Salvador (ANEP), el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras de Guatemala (CACIF), el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), Consejo Superior de la Empresa Privada de Nicaragua (COSEP), la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), la Federación de Cámaras de Exportadores de Centroamérica (FECAEXCA), la Federación de Cámaras de Industria de Centroamérica (FECAICA), la Federación de Cámaras de Comercio de Centroamérica y el Caribe (FECAMCO), y la Federación de Cámaras Agropecuarias de Centroamérica (FECAGRO).

Séptimo, en las negociaciones del DR-CAFTA se estableció un grupo especial de cooperación, cuyo objetivo principal fue identificar las necesidades nacionales y regionales de los sectores sensibles durante las fases de implementación del acuerdo y transición hacia el libre comercio con EE.UU., de manera que la comunidad de donantes internacionales canalizara fondos hacia las mismas. Durante ese debate al interior de los países de Centroamérica sobre la clase de proyectos necesarios, el tipo de proyecto y para cuáles sectores, se dieron cuenta que tenían no sólo problemas y necesidades comunes sino también respuestas comunes.

Octavo, con el anuncio del inicio de las negociaciones del DR-CAFTA se acelera en Centroamérica la elaboración de un marco jurídico para normar lo relativo a las disputas comerciales entre los países de la región, ya que no era aceptable que se negociara un capítulo similar en el DR-CAFTA si al interior de la región no se tenía un instrumento de esta naturaleza.

Noveno, la región contará con normativas que regulan las relaciones intraregionales en temas tan importantes como: inversiones, servicios, propiedad intelectual y aspectos laborales y medio ambientales. Sin el impulso del DR-CAFTA, es probable que los países de la región en el mediano y largo plazo no habrían podido establecer entendimientos relativos a estos temas tan cruciales, dadas las condiciones actuales del comercio internacional. Entonces, el DR-CAFTA representa un salto cuantitativo en el marco legal de la integración centroamericana; pero también representa un salto cualitativo en estos nuevos temas así como en las áreas previamente reguladas por la normativa regional, al incluir disposiciones más modernas y más acordes con la realidad actual.

Luego, es importante señalar otros aspectos relevantes del proceso de negociación que no fueron más que un reflejo de las particularidades que la región ha tenido desde la misma concepción del Tratado General de Integración de los años sesenta:

Primero, eran notables las diferencias en el grado de preparación y las técnicas de negociación utilizadas por los países centroamericanos. Esto tiene que ver no sólo con capacidad técnica de los negociadores sino con la experiencia acumulada de los diferentes tratados negociados. Se encuentra relacionada directamente con una visión de país de mantener a un equipo negociador estable, que se mantenga a pesar de los cambios de gobierno de turno; por eso, en algunos países los negociadores del DR-CAFTA habían participado en los procesos similares con México, Chile, OMC, etc., mientras que para otros países de la región, la situación era opuesta, con cambios incluso durante el transcurso de las negociaciones.

Segundo, casi no existió un esfuerzo por compartir información de apoyo entre los países de Centroamérica, un punto de vista de muy corto plazo, ya que un resultado negativo para un país más débil en la negociación eventualmente llegaría a afectar al resto de los países, por triangulación, desvío de comercio o por la interrelación que existe entre los países en términos de desempeño económico.

Tercero, en varios temas y circunstancias, era evidente la búsqueda de protagonismo por parte de los negociadores de algunos países; en contraste con el principio de solidaridad que ha sido tan importante para los países europeos en la construcción de la unión económica.

B. LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA ESTRATEGIA REGIONAL DE NEGOCIACIONES COMERCIALES

Es importante que las lecciones derivadas de la forma en que Centroamérica negoció en el DR-CAFTA sean interiorizadas por parte de los tomadores de decisiones de cara a procesos de negociación futuros como la Unión Europea, MERCOSUR, República de China y en la OMC. Entre tales lecciones pueden mencionarse las siguientes:

Primero, es apremiante escoger entre dos caminos: contar con una estructura técnica-institucional regional que se encargue de las negociaciones comerciales con terceros países, al estilo de la Unión Europea; o resignarse a continuar con procesos de negociación en grupo pero con negociadores de cada uno de los

países, procesos que crean un mayor desorden y debilitamiento de la integración centroamericana. En la primera opción se tomaría en cuenta las especificidades propias de cada uno de los países del área. Con esta estructura se minimizan las decisiones que pudieran existir dentro de los equipos negociadores de cada país, y se genera un ambiente propicio para el principio de solidaridad que tiene que existir si la región quiere una mayor profundización en la integración.

En este punto la SIECA estaría llamada a ser el ente coordinador de estos esfuerzos, si esa es la decisión de los gobiernos, lo que requeriría un proceso de reingeniería para contar con profesionales calificados, con visión centroamericanista y no de un país en particular. La experiencia del DR-CAFTA ha demostrado que los países de Centroamérica pueden llegar a tener acercamientos importantes en cuanto al trabajo de coordinación y establecimiento de estrategias y agendas comunes.

Segundo, de cara a la actual ronda de negociaciones de la Ronda de Doha en el marco de la OMC, es importante que se establezca lineamientos generales y claros, tendientes a armonizar las propuestas de los países de Centroamérica en temas de interés regional. En la medida de lo posible, la estructura institucional-regional, descrita anteriormente, debería tener como una de sus funciones principales la representación de Centroamérica en estos foros multilaterales. Como países individuales, el costo de tener misiones especializadas en Ginebra es alto. Como región, se pueden aprovechar las economías de escala e incluso tener una mayor influencia en el foro multilateral.

Tercero, establecer de manera permanente un referente regional para el sector privado, que sea la contraparte técnica de los negociadores oficiales regionales, en los diferentes temas de negociación. Este diálogo coadyuvará a mantener informado a los negociadores sobre las peculiaridades de cada uno de los sectores productivos.

Cuarto, lograr que la sociedad civil tenga un referente regional, y que se mantenga en comunicación fluida y constante con los negociadores oficiales y representantes del sector privado, a fin de canalizar las propuestas, intereses e inquietudes.

Quinto, es de vital importancia que la estrategia regional de negociaciones cuente con mecanismos de difusión entre todos los sectores involucrados sobre el proceso de negociación de los acuerdos comerciales.

Sexto, instar a las principales universidades centroamericanas de cada uno de los países a la conformación de comités interinstitucionales y entre cada uno de los países de la región, a fin de lograr la

incidencia en los procesos de negociación a través de propuestas, estudios de impacto, análisis económicos y demás aportes que la academia pueda dar en su contribución a la integración de la región.

Obviamente los seis puntos descritos anteriormente son grandes líneas que pueden ser desarrolladas

a profundidad en otras investigaciones, pero sirven para poner en relieve la necesidad de que la región cuente con una estrategia regional de negociación, y de que se incluya a otros sectores de la vida regional con sus importantes y valiosos aportes.

VII.

**CAPITALIZANDO GANANCIAS Y MINIMIZANDO
PÉRDIDAS DEL DR-CAFTA EN LA INTEGRACIÓN
ECONÓMICA CENTROAMERICANA**

Es un hecho innegable que el DR-CAFTA permitió que los centroamericanos volvieran su mirada al proceso de integración regional. Posibilitó dinamizar y oxigenar la normativa regional en áreas tan cruciales como medio ambiente, laboral, servicios, inversiones y propiedad intelectual; pero también reveló o puso de manifiesto el papel que juegan actualmente las instituciones de la integración económica, mostrado en el bajo perfil que la SIECA tuvo durante el proceso de negociación comercial, en contraste con otros esquemas de integración, como el caso de la Unión Europea, donde la instancia regional es la encargada de negociar los acuerdos comerciales ante terceros y llevar una sola voz ante los organismos multilaterales. Son los gobiernos quienes deben tomar una decisión histórica en esta nueva fase del proceso de integración económica centroamericana sobre el papel que de ahora en adelante se le asignará a las instituciones de la integración. Si se opta por seguir el modelo de la Unión Europea entonces los esfuerzos deben estar orientados a dotar a la secretaría con los suficientes recursos humanos, calificadas para tan importante tarea, que es la de representar los intereses centroamericanos. Por el contrario, si se opta por que sea un organismo meramente técnico y de apoyo a los países del área, se debe fortalecer las instituciones nacionales encargadas de la negociación y administración de los acuerdos y redimensionar la SIECA bajo este enfoque.

La experiencia positiva de la negociación del DR-CAFTA, que permitió la coordinación de los ministerios de economía y de otras instituciones de apoyo, debe ser interiorizada y perfeccionada, a fin de negociar en bloque futuros tratados.

Se debe continuar con los esfuerzos de apertura que los gobiernos de Centroamérica mostraron ante la sociedad civil, en cuanto al traslado de primera mano de los avances del proceso y, además, recibiendo propuestas técnicamente sustentables provenientes de un consenso interno de la sociedad civil.

Los sectores empresariales deben continuar fortaleciendo a sus contrapartes técnicas y mantener la coordinación con sus contrapartes regionales, pero más importante es buscar los puntos de vista coincidentes con representantes gremiales, líderes campesinos y comunales, y de otras organizaciones, a pesar de que no compartan del todo la visión que se tenga de los asuntos económicos.

El espacio que la sociedad civil ganó en las negociaciones del DR-CAFTA, a través del acercamiento con los representantes gubernamentales y la creación de posiciones técnicas y propositivas, debe mantenerse para negociaciones futuras con terceros países, y para otros temas de interés nacional. Asimismo, estas oportunidades de diálogo deben ser aprovechadas a fin de establecer mecanismos de apoyo a los sectores sensibles de la región en su transición hacia el libre comercio con Estados Unidos.

En el caso de los organismos cooperantes, los recursos deben estar enfocados prioritariamente al fortalecimiento institucional de las oficinas administradoras de los acuerdos comerciales en Centroamérica, así como también para la reingeniería de las instituciones de la integración centroamericana.

Las empresas centroamericanas deben contar con información precisa para anticipar los posibles efectos de los TLC, en términos del aumento de la competencia de las importaciones extraregionales, la pérdida potencial de sus exportaciones al resto de la región por el desvío de comercio, y la posibilidad de triangulación frente a las falta de armonización en los compromisos arancelarios de cada uno de los países. Con una planificación apropiada, las empresas pueden prepararse frente a estos escenarios.

Finalmente, después de finalizar las negociaciones, el reto mayor para los gobiernos es la administración de los tratados. Contar con equipos técnicos con suficientes recursos es una condición necesaria para aprovechar plenamente los beneficios de los acuerdos comerciales y prevenir el abuso de la apertura otorgada.

BIBLIOGRAFÍA

- Balassa, Bela. 1961. *The Theory of Economic Integration*. Homewood, Illinois: Irwin.
- Bulmer-Thomas, Victor. 1993. "Strategy and Policy Recommendation for Central American Integration, mimeo.
- Cáceres, Luis René. 2002. *La integración de Centroamérica: promesa y reto vigente*. Tegucigalpa: Banco Centroamericano de Integración Económica.
- Caldentey del Pozo, Pedro. 2000. *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*. Banco Centroamericano de Integración Económica, Tegucigalpa.
- Caldentey del Pozo, Pedro. 2004. "Organización y funcionamiento institucional del SICA. La integración Centroamericana frente al reto institucional". CEPAL y SG-SICA.
- CEPAL. 2001. "Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano. Una interpretación", México.
- Céspedes Torres, Oswald. 1995. "Una metodología para la evaluación de tratados de libre comercio en Costa Rica: software y aplicación a un posible TLC Costa Rica-Chile", Fundación FUNDEX, Costa Rica.
- Chávez, José Manuel, y Francisco Rivadeneyra. 2003. "Creación y desvío del comercio de acuerdos comerciales: nuevas estimaciones para el TLCAN", *Gaceta de Economía*, Año 7, No. 14, México.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SG-SICA). 2004. *La integración centroamericana: beneficios y costos*. Documento Síntesis, El Salvador y México.
- López Lee, Tania. 2000. "Posibles efectos e impactos derivados de la implementación del Tratado de Libre Comercio Triángulo Norte-México sobre el sector agropecuario salvadoreño", Ministerio de Agricultura y Ganadería, El Salvador.
- Ministerio de Economía de El Salvador (MINEC). 2004. "Tratado de Libre Comercio Centroamérica - Estados Unidos, documento explicativo". San Salvador.
- Monge, Rigoberto. 2003. "El comercio de bienes y servicios entre los países centroamericanos en el contexto de la apertura externa", CEPAL y SG-SICA.
- Organización Mundial del Comercio (OMC). 2004. "Examen de las Políticas Comerciales de la Comunidad Europea", Informe de la Secretaría.
- Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. 1993.
- Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). 1991.
- Rodríguez, Octavio. 2001. "Prebisch: actualidad de sus ideas básicas", *Revista de la CEPAL*, N° 75.
- Rosenthal, Gert. 2003. "Experiencias y Desafíos de la Integración Centroamericana", Banco Centroamericano de Integración Económica.
- Schiff, Maurice, y L. Alan Winters. 2003. *Regional integration and development*. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.
- Soloaga, Isidro, y L. Alan Winters. 2000. "Regionalism in the nineties: what effect on trade?" Banco Mundial.
- Sunkel, Osvaldo. 1998. "Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?", *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario.
- Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA). 2004.
- Tratado General de Integración Económica de Centroamérica. 1960.
- Viner, Jacob. 1950. *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.

IMPACTO POLÍTICO Y CULTURAL DEL CAFTA EN LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

Marvin Barahona

Ludwing Duarte

Suyapa Castro

*Centro de Estudios Históricos
y Sociales para el Desarrollo
(CEHDES)*

Honduras, 2004

PRESENTACIÓN

El presente documento constituye el informe final de la consultoría *El Impacto del CAFTA sobre el Modelo de Desarrollo en Centroamérica*, que el autor realizó para el *Programa Regional Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI*. Según los Términos de Referencia, el estudio pretende alcanzar los siguientes objetivos específicos:

- 1) Identificar los principales elementos de lo que podría considerarse el modelo de desarrollo imperante en Centroamérica (con sus respectivas variaciones, en caso se estimara que los cinco países no estuvieran siguiendo exactamente el mismo patrón);
- 2) Identificar y analizar la incidencia que el CAFTA ejercería sobre ese modelo de desarrollo en la región; es decir, identificar y analizar aquellas tendencias que son propias del CAFTA y que van más allá de las tendencias que la globalización o

- la misma relación comercial con Estados Unidos ya han estado ejerciendo sobre Centroamérica;
- 3) De conformidad con el texto del Tratado, identificar y analizar aquellas áreas de política económica e institucional en que se estima que Centroamérica perdería un importante margen de maniobra según lo suscrito en el CAFTA, y aquellas otras en que los gobiernos todavía tendrían discrecionalidad para seguir políticas nacionales;
 - 4) Revisar y comentar la agenda complementaria –el modelo de desarrollo- que ha sido sugerido para Centroamérica por la CEPAL-SG SIGA y el Banco Mundial con el fin de optimizar los beneficios del CAFTA y reducir sus perjuicios.

El autor expresa su más profundo agradecimiento a Pablo Rodas Martini por su paciencia y los valiosos comentarios que hizo a una versión preliminar del informe. Por supuesto, el contenido del estudio es de exclusiva responsabilidad del autor.

INTRODUCCIÓN

El CAFTA es esencialmente un acuerdo comercial; sin embargo, sus efectos pueden traspasar las fronteras de lo estrictamente mercantil y producir un impacto considerable en el tejido social, político y cultural de las repúblicas centroamericanas. En tal sentido, el objetivo principal de este estudio es identificar los impactos potenciales del CAFTA en las dimensiones política y cultural de las sociedades centroamericanas, con el propósito de explicar su probable incidencia en las cinco naciones del área.

Un factor que hay que considerar, entre los antecedentes del CAFTA, es la inexistencia de estudios de impacto que correspondan a las distintas dimensiones y temas que el Tratado contempla. A este hecho debiera atribuírsele mayor importancia de la que parece tener actualmente, considerando que puede resultar paradójico que los Estados nacionales de la región le concedan un valor esencial al proceso de integración formal de sus economías con la de Estados Unidos, sin adoptar medidas pertinentes para anticipar las consecuencias potenciales de tal hecho en el tejido socioeconómico, político y cultural respectivo.

A falta de estudios previos, esta investigación se basa en el conocimiento obtenido directamente de los representantes de los actores decisivos en las sociedades centroamericanas tales como las organizaciones civiles, las instituciones corporativas de la empresa privada, partidos políticos, legisladores, instituciones del Estado, intelectuales, analistas políticos y otros profesionales relacionados con el tema o con las organizaciones e instituciones mencionadas.¹ A estas fuentes se sumó una revisión bibliográfica selectiva de los temas principales del estudio y, por su relativa escasez, se deduce que los potenciales impactos del CAFTA en la

dimensión política y cultural de los países de la región no cuentan con la atención que ameritan. Tal y como queda expuesto en el resto del trabajo, esta investigación centra su atención en los tres países del denominado Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras), sin por ello excluir de su interés a Nicaragua y Costa Rica, cuyas situaciones específicas han sido estudiadas mediante consultas bibliográficas.

En el primer capítulo de este estudio se presenta una aproximación global a los potenciales impactos políticos del CAFTA, reseñando los elementos del contexto en el que éste se inscribe, así como la relevancia que representan para los diversos actores sociales las relaciones con Estados Unidos y con los Estados nacionales. En este capítulo se incluye asimismo un balance sobre las probables consecuencias del CAFTA en la soberanía nacional y las reformas jurídico-institucionales que podrían producirse como resultado de su aplicación, concluyendo con una breve introducción a los alegatos constitucionales que pudieran derivarse de la ratificación del Tratado.

En el segundo capítulo se presenta brevemente, siguiendo el esquema del primero, las características principales del contexto cultural contemporáneo de la región, siendo su objetivo ubicar al CAFTA en las coordenadas precisas del cambio cultural que se vive actualmente en Centroamérica. En el apartado siguiente se evalúa el potencial impacto del CAFTA en la dimensión cultural de los países de la región, para lo cual se pondera las opiniones de los diversos actores sociales, a los que se subdividió en rurales y urbanos para subrayar la diversidad de temas que se desprenden frente al mismo fenómeno. En este mismo capítulo se trata lo concerniente a la educación y su relación con aspectos del CAFTA como los derechos de propiedad intelectual y la prestación de servicios, en cuyo contexto se ubican las inquietudes manifestadas por diversos actores sociales sobre el desafío que representa la mejora de la misma. Al final se esboza algunas

¹ En los anexos se incluye los cuestionarios que fueron utilizados en las entrevistas, según el sector al que representara cada entrevistado. Estos mismos instrumentos fueron utilizados para efectuar algunas entrevistas por vía electrónica.

interpretaciones concernientes a la identidad nacional y cultural, se destaca las disyuntivas a las que se enfrenta la cultura regional y se presenta el resumen de una discusión sostenida en México sobre la “americanización” de la cultura, cuyo propósito es establecer puntos de comparación y referencia para Centroamérica.

El tercer capítulo tiene como objetivo satisfacer uno de los requisitos de esta investigación, es decir distinguir los efectos propios del CAFTA de aquellos que habrían resultado de la globalización, un objetivo que podría requerir nuevas investigaciones en el futuro y motivar otras reflexiones.

El cuarto capítulo contiene las conclusiones que este estudio considera pertinentes respecto a los

potenciales impactos políticos y culturales del CAFTA en Centroamérica; éstas han sido subdivididas en generales y específicas, tratando de evitar que las más abarcadoras oculten los rasgos específicos por los que se manifiestan tanto los impactos políticos como los culturales.

El quinto capítulo contiene propuestas sobre medidas públicas y privadas para optimizar los beneficios del CAFTA o reducir sus perjuicios; éstas deben considerarse sólo como sugerencias relevantes a los fines de este estudio. Al final se incluye una bibliografía selectiva y varios anexos que contienen las preguntas en que se basaron las entrevistas y una lista que identifica a las personas, organizaciones e instituciones que fueron consultadas durante el trabajo de campo efectuado para este estudio.

CAPÍTULO I

EL POTENCIAL IMPACTO POLÍTICO DEL CAFTA EN LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

1. CARACTERIZACIÓN DEL CONTEXTO POLÍTICO CENTROAMERICANO (1990-2000)

Desde la perspectiva que asume este estudio, la suscripción de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos no es percibida como un hecho aislado sino como un eslabón más del proceso específico por el que Centroamérica ha intentado articular su economía dentro de la dinámica del comercio y la economía internacional en las dos últimas décadas. Este proceso, caracterizado por la apertura gradual de la economía centroamericana y por su inserción en el mercado mundial a través de la industria maquiladora, se aceleró durante la década de 1990 y asumió un papel clave en el desempeño de la economía regional en el orden global.

Un antecedente fundamental de tal proceso fue el denominado Consenso de Washington, que según el sociólogo Edelberto Torres Rivas: “inspiró y aconsejó, y en sucesivos momentos definió, materias de política interna, por ejemplo lo que debe hacerse para alcanzar la disciplina fiscal necesaria, las prioridades en el gasto público, cómo hacer la reforma impositiva, la liberalización financiera y comercial, las tasas de cambio, cómo tratar la nueva inversión extranjera y, no por último menos importante, las políticas de privatización, de regulación estatal y otros” (Torres, 1993).² El mismo autor sostiene que así comenzó “el largo ciclo que aún no termina de la recuperación económica y el desarrollo a través de las políticas de la estabilización económica, del ajuste estructural, de las reformas del Estado y redefinición de sus funciones” (Torres, 1993).

La reforma económica que afectó a los países centroamericanos durante las dos últimas décadas del siglo XX se inspiró principalmente en la creciente

influencia alcanzada por el neoliberalismo a escala internacional y en los estímulos aportados por diversos organismos vinculados a la economía y las finanzas internacionales, sustentando así el proceso de transición que se produjo tras la crisis regional del decenio de 1980. En lo esencial, la reforma económica contempló cuatro aspectos fundamentales: el control fiscal, la liberalización, la desregulación y la privatización (Sojo, 2000).³

La apertura gradual de la economía centroamericana fue impulsada tanto por la reforma económica como por un proyecto simultáneo para modernizar la institucionalidad del Estado, que asimismo actuó como punto de partida para una moderada reforma política. Al examinar el origen de la reforma del Estado en Centroamérica, en los años de 1990, el sociólogo costarricense Carlos Sojo identificó tres fuentes esenciales: “la orientación minimalista, el proceso de democratización y finalmente los acuerdos de paz”.⁴ La reforma, en su dimensión económica y política, alcanzó grados diversos de éxito en cada país centroamericano. Sin embargo, durante la década de 1990 se observó cierta uniformidad en la orientación de las reformas políticas (hacia la consolidación de la democracia) y las reformas económicas (hacia la liberalización de los mercados) (Sojo, 2000).

El proyecto para modernizar la institucionalidad del Estado representó, además aunque sólo parcialmente, una respuesta política a otros dos procesos que fueron puestos en marcha en la región durante el decenio de 1990: la pacificación que experimentaron tres países (Nicaragua, El Salvador y Guatemala) y la democratización política que a su vez experimentaron Panamá y

³ Este autor señala que estos cuatro componentes de la reforma económica resumen las diez variables identificadas por Williamson (1990).

⁴ Los resultados de la reforma del Estado son analizados por dicho autor en los capítulos 4 y 5 de su estudio.

² Véase además Stiglitz (2002).

Honduras. El estudio citado muestra que los dos procesos aludidos, a los que reconoce “como motores de transformaciones institucionales y políticas en el papel del Estado”, se originaron en “racionalidades que no tienen vínculos necesariamente afines con la racionalidad macroeconómica de la reforma motivada en preocupaciones fiscales minimalistas” (Sojo, 2000).

La reforma económica y política se constituyó, además, en una agenda que marcó significativamente el entorno político centroamericano y le dio a los Estados de la región el perfil que éstos muestran en los primeros años del siglo XXI, lo que se manifiesta en el retorno a la estabilidad política y la realización de elecciones libres. Estos cambios se reflejan asimismo en la reorientación del patrón tradicional de las economías de la región, en el que se observa la superación de la época del “monocultivismo agrícola” que le caracterizó en el pasado (Rodas, 2000).

Un estudio de las tendencias sociopolíticas predominantes en la región a fines de los años 90, llevado a cabo por Victor Bulmer-Thomas y Douglas Kinkaid, afirma que: “...hoy se puede decir que América Central se encuentra en marcha hacia una importante racionalización del Estado” (Bulmer-Thomas y Kinkaid, 2000). No obstante, a pesar de los logros alcanzados, el mismo estudio afirma que: “...no está de ninguna manera claro que los avances de los últimos diez años sean suficientes en vista de las urgentes prioridades de la región” (Bulmer-Thomas y Kinkaid, 2000).

Desde la perspectiva antes expuesta, los cambios que tuvieron lugar en el contexto centroamericano durante la década de 1990 contribuyeron a reconfigurar el desempeño del Estado nacional en toda la región, orientando su participación hacia ámbitos externos cada vez más amplios y hacia contextos locales menores, pero igualmente influyentes en su funcionalidad. En suma, tanto la reforma económica como la reforma política aportaron lo necesario para formalizar, incluso jurídicamente, el nuevo papel asumido por la economía centroamericana en la división internacional del trabajo y la nueva funcionalidad adoptada por el Estado en dicho contexto. Éste es el escenario en el que se inscribieron tanto la proclamación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA, 1994) como la posibilidad de suscribir un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (CAFTA, 1997).

Los probables impactos políticos y culturales que se deriven de la aplicación del CAFTA, que constituyen el principal interés de este estudio, deben ser analizados por tanto a la luz de los procesos internos que han tenido lugar en el escenario centroamericano durante las últimas décadas. No obstante, el contexto socioeconómico y político de Centroamérica se ha configurado también como consecuencia de su estrecha relación con otros procesos

que tienen lugar a escala internacional, vinculados particularmente con la política exterior de Estados Unidos, el principal socio comercial de la región, y con el proceso de globalización a escala planetaria. Ambos hechos concitaron respuestas específicas de los Estados y también de las sociedades civiles del istmo centroamericano.

Una conclusión básica, que se deriva del carácter del contexto interno y externo en el que se desenvuelven las sociedades centroamericanas, indica que de forma paralela a la apertura económica se han producido procesos simultáneos de apertura política y cultural. Las reformas institucionales puestas en práctica por los Estados de la región durante los años noventa, así como la presencia cada vez mayor de los medios de comunicación y de la industria cultural transnacional en las diversas sociedades del istmo, expresan la amplitud del proceso de apertura que tiene lugar actualmente en Centroamérica en diversos ámbitos y grados. Este proceso se ha producido como antesala del CAFTA, iniciándose en algunos casos en la década de 1980 y acelerando su impacto durante los años noventa y los primeros del presente siglo.

Una característica fundamental del proceso actual de apertura económica, política y cultural de la región centroamericana es la incidencia recíproca que se produce entre cada una de estas dimensiones, creando así un escenario en el que el comportamiento de cada uno de los factores que determina la vida social de la región depende de la estabilidad o de la alteración de los otros componentes. La introducción de la industria maquiladora desde mediados de la década de 1980, para citar un caso ejemplar, produjo además de la apertura económica una serie de cambios sociales y culturales que ahora le dan un perfil particular a los países de esta región. Reconocer la estrecha conexión, así como la influencia recíproca que existe entre las dimensiones económica, política y cultural en la coyuntura actual de Centroamérica, es fundamental no sólo para comprender el contexto en el que el CAFTA actuará como una variable agregada al dinamismo del conjunto, sino también para evaluar la magnitud que pudieran asumir sus probables impactos en dimensiones aparentemente independientes de un tratado de libre comercio, como la política y la cultural.

a. La conducta de los actores sociales ante el Estado nacional

Los probables impactos políticos del CAFTA en Centroamérica no pueden ser percibidos, en toda su dimensión, sin antes considerar el peso que las “racionalidades en disputa” (Sojo, 2000) ejercen actualmente en el contexto político de la región. En

este caso, la suscripción del CAFTA actúa como catalizador de viejas fracturas internas en los países del área, siendo éste uno de los impactos políticos más evidentes que dicho Tratado está provocando en Centroamérica, antes incluso de su ratificación y aplicación. Dejar al descubierto –nuevamente- la polarización política y social en la que se ven inmersas las naciones centroamericanas, es un impacto político que no puede soslayarse, ni ocultarse. La suscripción del Tratado ha servido para reanimar el debate en torno a temas como la concepción y la orientación del desarrollo (hacia adentro o hacia fuera), la posibilidad de generar alternativas propias de desarrollo, el papel del Estado en el ejercicio de las políticas públicas y en la economía, su vulnerabilidad y la soberanía nacional ante los inversionistas extranjeros, la necesidad de contar con un proyecto nacional consensuado que contemple una visión de país y elabore estrategias sociales y políticas compartidas.

El debate alrededor del papel que el Estado debe desempeñar para encausar las sociedades centroamericanas por la senda del desarrollo, ha permanecido en la agenda política regional desde los primeros ensayos para industrializar las economías de la región y probablemente desde antes. Lo que sí se le puede atribuir al CAFTA es el hecho de haberse constituido en un marco preciso para convocar en conjunto los temas de la agenda interna de las naciones centroamericanas, urgiendo a los actores sociales a definir su posición respecto a los probables cambios que se deriven de la aplicación de dicho Tratado.

Entre los temas identificados durante la presente investigación como probables impactos políticos del CAFTA en los países de la región, hay dos que merecen una atención particular. Estos temas, señalados por casi todos los actores consultados, aunque con diversos matices, son: el papel contemporáneo del Estado y la necesidad de emprender una reforma social para asimilar los beneficios potenciales del Tratado.

El papel contemporáneo del Estado ha sido definido siguiendo la pauta establecida por la reforma económica y política de los años noventa, consistente en generar un ambiente favorable para estimular el surgimiento de “tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario”, que según un estudio reciente se convirtió en el *leitmotiv* de las transformaciones institucionales que tuvieron lugar en la región. Esta estrategia fue cuestionada por diversos actores sociales desde el momento mismo de su aplicación, lo que también implicó una crítica a la reorientación que sufría el Estado hacia un abandono progresivo de sus responsabilidades sociales. El CAFTA está facilitando el resurgimiento de este tema, en la misma medida en que los actores sociales perciben al Estado como interlocutor nacional ante Estados Unidos y le atribuyen

un papel decisivo para impulsar procesos de cambio o para frenarlos.

El fracaso social de la reforma económica y política de la década de 1990, al no haber logrado una reducción significativa de la pobreza ni una disminución sustantiva de otras brechas sociales, incide actualmente para que amplios sectores de la población y sus diversas expresiones orgánicas presionen al Estado para que asuma un papel más activo, particularmente en la protección de los segmentos de población más afectados por los programas de ajuste y estabilización económica de las dos últimas décadas. Para estos sectores, el CAFTA se presenta como una nueva amenaza a la que le atribuyen un poder aún más corrosivo cuando lo relacionan con Estados Unidos, las empresas transnacionales y la economía global.

La necesidad de fortalecer al Estado y sus instituciones parece obvia para la mayoría de los actores sociales, aunque en muchos casos se observa que tal coincidencia de intereses se produce por motivos distintos. La sociedad civil, los empresarios, los partidos políticos y los movimientos sociales coinciden en mencionar la urgencia de dotarlo de mayor capacidad administrativa, institucional y gerencial para que pueda cumplir adecuadamente sus funciones ante la sociedad y el mercado. En lo que esta amplia gama de actores sociales no coincide es en la definición del modelo que debe sustentar cualquier reorientación que se pretenda promover en el Estado. La Red Sinti Techan, para el caso, reivindica el papel del mismo como un principio básico para alcanzar metas relacionadas con un desarrollo sostenible.

La misma agrupación afirma que en la actualidad no existen modelos ni recetas alternativas, pero sí principios básicos como la reivindicación del papel que el Estado debe jugar en la actividad económica y en la planificación del desarrollo. La misma organización sugiere la conformación de un Estado “robusto”, “mas no obeso”, que “proyecte el rumbo y garantice el proceso” hacia la consecución de “un desarrollo justo y sustentable” (Moreno, 2003). Otro organismo de la sociedad civil, la Iniciativa CID, cuestiona la orientación de las políticas estatales respecto al libre comercio por considerar que: “...el excesivo peso dado a las estrategias de inserción externa, la dependencia excesiva a ésta y el que tales estrategias se estén impulsando en detrimento de los necesarios esfuerzos de desarrollo ‘hacia adentro’, que las estrategias de inserción externa no tengan capacidad de articularse a una estrategia de desarrollo nacional y/o regional” (Iniciativa CID, 2004).

Los partidos políticos, particularmente los gobernantes, asumen una perspectiva diametralmente opuesta a la expresada por las ya mencionadas redes de la sociedad civil y otras que coinciden con tales posturas. Así, un asesor legislativo de la coalición

GANÁ, que actualmente gobierna en Guatemala, sostiene que el CAFTA no modificará las funciones del Estado y que el Tratado no le impondrá límites reales al diseño y ejecución de estrategias nacionales de desarrollo, porque éstas “no existen” (Gutiérrez, 2004). En un sentido similar opinó el Jefe de Bancada del Partido Nacional de Honduras, que sostuvo que el CAFTA no limita la soberanía nacional o las funciones del Estado; por el contrario: “La autonomía de los países de la región se puede lograr únicamente fortaleciendo sus economías mediante este tipo de mecanismos” (Discua, 2004). Una diputada del partido gobernante en El Salvador, ARENA, sostuvo al respecto que: “Yo creo que la visión negativa e ideologizada del Partido Comunista a nivel centroamericano no la van a cambiar jamás, ellos quieren el papá Estado haciéndolo todo y dándole de comer lo que quiera a sus habitantes...” (Calderón, 2004).

La controversia en torno al CAFTA también está contribuyendo a destacar las debilidades de algunas naciones de la región, algunos de cuyos representantes observan un incremento en la vulnerabilidad del Estado nacional en la medida en que los retos implícitos en las políticas de libre comercio les parecen elevados y difíciles de superar, por lo que reclaman cambios urgentes. José Enrique Mejía Uclés, alto funcionario del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), sostiene que: “...necesitamos un plan de nación, que nosotros no tenemos, por mucho que otros hablen del tema, nadie se ha reunido para elaborar un plan de nación porque seguimos siendo egoístas” (Mejía, 2004). Ante los retos que su país debe enfrentar en la coyuntura abierta por el CAFTA, el mismo portavoz empresarial sostiene que en Honduras: “...hay que reciclar hasta la política... yo creo que la política nuestra necesita una reingeniería después de 22 años, nuevas figuras, nuevos criterios, nuevos modos de pensar, quizás nuevos partidos, las minorías tienen que ir saliendo adelante...” (Mejía, 2004).⁵ Otro país de la región donde el CAFTA está motivando la reaparición del tema relacionado con la necesidad de

contar con un nuevo proyecto de nación es Guatemala. No obstante, en esta última nación, en comparación con lo que se observa en Honduras, la aspiración a un nuevo proyecto de nación está limitado a la esfera de la sociedad civil y restringida a los movimientos sociales más beligerantes, tales como el movimiento campesino-indígena (Tiney, 2004; Pascual, 2004).

En suma, el CAFTA está actuando como catalizador en éste y otros temas relacionados con el desempeño y la orientación del Estado nacional, lo cual representa un impacto sensible en unos países donde la aspiración a redistribuir el poder político y la riqueza social condujo en el pasado reciente a antagonismos sociales y políticos de larga duración y elevado coste político y humano. A pesar de la transición política que la región ha vivido en las últimas décadas, aún persiste la idea de que el “Estado patrimonial” no ha muerto y que la construcción del “Estado democrático” sigue pendiente en la agenda política.⁶

Al respecto, las organizaciones de la sociedad civil centroamericana insisten en señalar la falta de transparencia y democracia en la forma como los Estados nacionales negociaron el CAFTA, al margen de los compromisos establecidos con la sociedad civil sobre la necesidad de promover la inclusión política y social. Este hecho está contribuyendo a afianzar la idea de que los gobiernos nacionales son, al menos en parte, los promotores de la oposición y la resistencia que se observa en una diversidad de actores sociales respecto al CAFTA.

Para toda la región resulta sintomático que incluso en un país de arraigada tradición democrática, como Costa Rica, las organizaciones sociales hayan presentado denuncias sobre la falta de transparencia estatal en la negociación del Tratado. Los ambientalistas, campesinos, empleados públicos y privados, cooperativistas e indígenas costarricenses se manifestaron para señalar lo que ellos consideraron “un vacío de información y participación en el proceso de discusión sobre el tratado”. Algunos legisladores del Partido Acción Ciudadana (PAC) exigieron una rendición de cuentas al Ministro de Comercio Exterior, Alberto Trejos, entre otros para interrogarle sobre la “confidencialidad” que se estaba produciendo alrededor de la negociación del Tratado.⁷ En los demás países, con diversos grados y matices, se produjeron hechos y denuncias similares.

En Nicaragua, las organizaciones sociales han enfatizado la relación del CAFTA con el Plan Puebla-Panamá, señalando asimismo la falta de transparencia y la exclusión en las negociaciones.⁸ La abogada miskita nicaragüense, Lottie Cunningham, sostiene

5 Es preciso mencionar que otros entrevistados en Honduras, como el caso del ex presidente del Banco Central de Honduras y aspirante presidencial por el Partido Liberal, Hugo Noé Pino, así como algunos analistas políticos y representantes de la sociedad civil, se pronunciaron en el mismo sentido que Mejía Uclés.

6 Una discusión al respecto, que concentra su atención en el caso de Nicaragua pero que en diversos aspectos concierne a la mayor parte de los países centroamericanos, es la que se encuentra en la obra de Andrés Pérez-Baltodano (2003). Véase especialmente el contenido de las páginas 732-745 y las conclusiones pp. 749-772.

7 Véase al respecto Vidaurre (2003).

8 Ver Aráuz (2004), especialmente el apartado “Estrategia de negociación de Nicaragua” y las conclusiones.

que tanto el CAFTA como el PPP son todavía un tabú en la Costa Atlántica de Nicaragua: “hasta ahora hemos visto a dos personajes (funcionarios del Estado) visitar la región para informar de qué se trata, no para una consulta; éstas son personas que tienen algún interés para que se implemente el Tratado. Actualmente se ha iniciado algunos diálogos entre los actores, organizaciones indígenas, sociedad civil, pero ha sido una divulgación relativa, por lo tanto no se ha dado una participación efectiva y plena con la comunidad en general...” (Cunningham, 2004).⁹ En estos señalamientos subyace la desconfianza que existe hacia el Estado y sus administradores, especialmente de parte de la sociedad civil, lo que constituye una muestra de las debilidades políticas que la región todavía enfrenta.

2. EL POTENCIAL IMPACTO DEL CAFTA EN LA SOBERANÍA NACIONAL, LA REFORMA JURÍDICA E INSTITUCIONAL DEL ESTADO

a. La soberanía nacional

Una preocupación relacionada con el CAFTA es la relativa a las consecuencias que puedan sufrir aquellos elementos que los Estados nacionales de la región afirman preservar celosamente, entre otros la soberanía y la identidad nacionales, y la autonomía política para legislar y dirimir disputas judiciales en sus territorios respectivos. Al respecto, los diversos actores sociales de la región han concentrado su atención en el carácter mismo del Tratado y su ubicación jurídica por encima de las leyes secundarias y por debajo únicamente de la Constitución de la República; en el “trato nacional” que se le concede a los inversionistas extranjeros; el poder que ostentará la Comisión Administradora del Tratado; los derechos de propiedad intelectual; y las atribuciones que se otorgan a las instancias supranacionales contempladas en el Tratado para dirimir los litigios que surjan entre Estados e inversionistas. Todos estos elementos, entre otros que son señalados como factores que alteran las funciones tradicionales del Estado nacional, constituyen motivo de controversia entre los diversos actores sociales y son percibidos como consecuencias inmediatas del CAFTA.

En el trasfondo, lo que se debate es la pertinencia de recortar las potestades tradicionales del Estado y desconocer su exclusividad para dictar el orden jurídico.

Un estudio elaborado por los politólogos costarricenses Gitli y Arce (2002) sostiene al respecto que con el CAFTA: “Ya no existe el sistema de pesos y contrapesos que caracteriza la discusión parlamentaria, sino que los negociadores operan de hecho como legisladores y luego llevan los tratados firmados a consideración de los miembros de las asambleas nacionales para su ratificación. Ante estos hechos consumados, las alternativas para los legisladores son apoyar o contribuir a ‘dejar al país fuera’, lo que se ha transformado en un imposible político a riesgo de estar contra la modernidad”. A ello se agrega el establecimiento de una Comisión Administradora del Tratado que, según algunos actores sociales, usurparía las funciones que la Constitución de la República le atribuye al Poder Legislativo.

Entre los temas que se discute alrededor de las consecuencias del CAFTA, el de la soberanía nacional es uno de los más difíciles de aprehender. Una de las dificultades estriba en que muchas veces esta discusión tiene como punto de partida una concepción de soberanía nacional como categoría inmutable e inviolable, que debería persistir incólume. Esta perspectiva ignora que la violación de la soberanía nacional de los países de la región fue persistente durante el siglo XX, como lo demuestra la historia particular de cada uno de ellos. El carácter de tales violaciones, sin embargo, ha carecido de la legalidad que ahora adquiere con el CAFTA, especialmente cuando éste legitima la subordinación de los Estados nacionales a instancias supranacionales para dirimir conflictos de orden judicial con inversionistas huéspedes, a los que paradójicamente se les concede “trato nacional”. Éste es un hecho que además se vincula con algunas de las experiencias negativas que ha enfrentado México en el marco del NAFTA, cuyas consecuencias son conocidas por algunas organizaciones de la región.

Como indica al respecto un estudio de la organización estadounidense Public Citizen, “Llama sobremanera la atención el hecho que el Capítulo 11 del TLCAN además prevé la aplicación de esos nuevos derechos de los inversionistas a través de tribunales privados, remotos y ajenos a los sistemas judiciales locales de los países del TLCAN. Las normas sobre inversiones incluidas en el Capítulo 11 del TLCAN no sólo le brindan a las empresas extranjeras nuevas garantías y facilidades para comprar empresas, tierras y recursos en otros países signatarios del Tratado, sino también las faculta para denunciar ante la ley determinadas políticas básicas de los gobiernos como violatorias de los nuevos derechos y privilegios que les otorga el TLCAN a los inversionistas” (El ataque contra la democracia: El historial del Capítulo 11 del TLCAN sobre inversiones y las demandas judiciales de empresas contra gobiernos. Lecciones para el Área

⁹ Véase además las opiniones que en el mismo sentido vierte Manuel Ortega Hegg, director del Centro de Análisis Sociocultural de la Universidad Centroamericana (CASC-UCA), en Ocón (2003).

de Libre Comercio (ALCA), 2002). Entre sus conclusiones, el estudio citado señala las siguientes consecuencias que se desprenden de la experiencia del TLCAN en cuanto a la aplicación del Capítulo 11 de dicho Tratado:

- Los inversionistas extranjeros obtienen más derechos que los ciudadanos y las empresas locales;
- Representa vías a disposición de los inversionistas extranjeros para eludir sus obligaciones económicas ante la ley;
- Representa costos potencialmente multimillonarios para los contribuyentes;
- Los gobiernos provinciales y municipales quedan expuestos y al alcance de los tribunales del TLCAN;
- Los gobiernos quedan expuestos a críticas y enjuiciamientos interminables por los tribunales del TLCAN;
- Las impugnaciones del TLCAN congelan las políticas de interés público;
- El TLCAN representa una tendencia de las empresas extranjeras al reclamo de indemnizaciones a los gobiernos;
- Las salvaguardas ambientales del TLCAN se tornan insignificantes;
- Se importan obligaciones de todo el TLCAN y la OMC al Capítulo 11 (El ataque contra la democracia: El historial del Capítulo 11 del TLCAN sobre inversiones y las demandas judiciales de empresas contra gobiernos. Lecciones para el Área de Libre Comercio (ALCA), 2002).

En el sector empresarial centroamericano, sin embargo, no existe una versión pesimista al respecto. Según un representante del gremio empresarial de Guatemala, los órganos supranacionales de justicia para dirimir conflictos entre

Estados y empresarios: "...siempre son alternos a la aplicación de la justicia nacional. En el sistema de comercio internacional ya se reconoce órganos internacionales de solución de controversias para poder alcanzar soluciones mutuamente satisfactorias. El CAFTA solamente copia el mecanismo establecido en la OMC y otros acuerdos internacionales" (Lacs, 2004).

Al respecto, conviene mencionar algunos aspectos de discusiones sostenidas en otras partes del mundo, una comparación pertinente en la coyuntura actual. Ante el fortalecimiento de la economía globalizada de principios del siglo XXI, algunos autores afirman que "el Estado claramente ha perdido terreno como actor del desarrollo" (Bulmer-Thomas y Kinkaid, 2000). Esta característica, hoy asumida por tal entidad con mayor expresividad, forma parte de un proceso de largo alcance que se inició varias décadas atrás y

ahora se encuentra en una etapa de expansión que contribuye a homologar la función estatal en diversas partes del mundo. La metamorfosis del Estado-nación implica una erosión cada vez mayor de la autoridad estatal tradicional, por ejemplo mediante el ejercicio de la soberanía o lo que Alain Dieckhoff denomina "la territorialidad abstracta del Estado" (Dieckhoff, 2000). La crisis que se manifiesta en su función tutelar sobre el territorio es identificada por Zygmunt Bauman con un proceso de redefinición de la "realidad de sus fronteras", cuyas consecuencias afectan tanto la jurisdicción política como las funciones tradicionales del Estado nacional soberano.

La redefinición de las fronteras estatales –según Z. Bauman (1999)- implica un proceso por el que se reorganiza el espacio y se efectúa el tránsito desde una totalidad social cuya jerarquía se basaba en la autoridad supra-local, a una etapa en la que la jerarquía social asume un carácter supra-nacional. Desde esta perspectiva, actualmente estamos inmersos en la experiencia de un poder "no localizado", que resulta de una "mezcla inquietante e impresionante de impalpabilidad y de omnipotencia, de descarnación y de capacidad de transformación de lo real...". El mismo autor afirma que actualmente es difícil establecer una distinción respecto al papel que desempeña el Estado, "salvo en el sentido más restringido de la 'gestión' del territorio y de la población", por lo cual: "...los Estados-Naciones son cada vez más simples ejecutores y representantes de fuerzas que no pueden controlar políticamente". En otros términos –concluye Z. Bauman (1999)- "la 'economía' escapa progresivamente a todo control político...".

En el mismo sentido se ha expresado el ex secretario general de la ONU, B. Butros-Ghali, al afirmar que: "Hay tantos ámbitos en los que los líderes políticos ya no disponen de verdadera soberanía en sus decisiones. Pero tienen la idea de que aún pueden controlar por sí mismos las cuestiones centrales. Afirmando que sólo tienen la ilusión de que es así" (Martin y Schumann, 1999). Por ello, "más allá de las apariencias y de las certezas cómodas" –como sostiene A. Dieckhoff (2000)- conviene revisar la idea misma de soberanía, como un "concepto incierto", de origen complejo, que hoy más que ayer "no puede pretender ser esa potencia absoluta, última e inalterada.". Es en este sentido en que se debiera percibir la soberanía del Estado-nación como un fenómeno también en proceso de cambio, cuyo significado original ha sido alterado y transformado, profundizándose tal mutación por la acción de la globalización y ahora también por los tratados de libre comercio.

b. Las reformas jurídicas e institucionales

Los otros probables impactos del CAFTA de importancia son los relativos a las reformas jurídicas y de las instituciones estatales, que servirían para adecuar el marco jurídico de los Estados nacionales al contenido del Tratado. La falta de estudios de impacto, tanto en ésta como en otras materias, incide en la falta de precisión sobre el contenido de tales reformas. Las respuestas proporcionadas por algunos actores sociales simplifican cualquier visión prospectiva del tema, especialmente cuando se limitan a responder que el CAFTA supeditará las leyes secundarias y se subordinará únicamente a la Constitución de la República. Esta respuesta, basada en un hecho reconocido por los Estados nacionales, no contempla las adecuaciones que las legislaciones nacionales requerirán para garantizar la operatividad del Tratado y tampoco consideran los probables conflictos y contradicciones de orden legal que puedan presentarse.

En otros casos, las respuestas tienden a concentrar su atención en reformas que tocan únicamente a las instituciones estatales vinculadas a la economía y el comercio, especialmente los ministerios de Economía, Comercio e Industria. Otros actores sociales mencionan aspectos como la unidad aduanera centroamericana o la generación de nuevos proyectos de infraestructura para adecuar puertos, aeropuertos y carreteras, con lo que vinculan el CAFTA únicamente con las condiciones que facilitan el tránsito de mercancías. Otras reformas mencionadas van más allá y tocan la legislación laboral y ambiental, en particular la primera. Asimismo, se menciona que se deberá enfatizar la creación de procedimientos y entidades sanitarias y de normalización, además de fortalecer la capacidad de vigilancia del cumplimiento de obligaciones y del mecanismo de solución de diferencias.

No obstante, en términos generales, los actores decisivos de la sociedad centroamericana, tales como las propias instituciones estatales, las sociedades civiles y los gremios empresariales carecen de una propuesta específica que exponga los cambios que requieren las instituciones y las legislaciones nacionales para aplicar el Tratado en condiciones óptimas. En otros términos, lo que no ha sido definido es el contenido que tendrá el período de transición hacia la aplicación del CAFTA, la modalidad del proceso, su cobertura temática, los cambios jurídicos y la capacidad de la que pueden disponer los Estados centroamericanos para sustentar tal proceso, incluyendo la de carácter financiero.

En el caso de México y el NAFTA, como señala un estudio, la totalidad de las modificaciones legislativas y de las normas jurídicas requeridas por dicho instrumento habían sido efectuadas seis meses después de la entrada en vigor del Tratado. Ello implicó una

modernización y una actualización jurídica, así como una mejora de las condiciones formales de competencia. Otro elemento importante fue el fortalecimiento de los mecanismos internos para enfrentar condiciones de competencia desleal y regular de manera eficiente el comercio exterior (Centro América y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Efectos inmediatos e implicaciones futuras, 1995). En el caso que se comenta aquí, el efecto más notable de la reforma jurídica fue la adopción de cambios legislativos e institucionales en la forma de conducir la política comercial externa, con un aumento considerable de la transparencia y la aplicación automática de determinadas medidas. De esta forma, según el mismo estudio, el NAFTA se convirtió en un: "...instrumento cierto, transparente, predecible, de comercio recíproco entre países..."

Algunas instituciones de la sociedad civil centroamericana elaboraron consultas para identificar los probables cambios jurídico-institucionales que la aplicación del CAFTA requeriría en los Estados nacionales de la región, logrando identificar algunas propuestas al respecto. El resultado de tales consultas indicó que algunos representantes de la sociedad civil percibían la necesidad de efectuar transformaciones en los ministerios de Agricultura, Economía y Ambiente, para adecuarlos a la ejecución de las políticas sectoriales que fuesen requeridas. Asimismo, se identificó la necesidad de crear, fortalecer o ampliar la institucionalidad existente para promover el "comercio verde", así como impulsar la promulgación de leyes para fomentar el uso o la importación de "tecnologías limpias y amigables con el ambiente". El fortalecimiento de las instancias de defensa del consumidor, el reforzamiento de las dinámicas de descentralización del Estado, la búsqueda de alianzas territoriales productivas entre alcaldías, empresarios y organizaciones no gubernamentales locales, la implementación o mejora de leyes de ordenamiento y desarrollo territorial, la puesta en marcha de regímenes de fomento de la competencia, la elaboración y establecimiento de una Ley de Desarrollo Agrario y Rural Sostenible, así como la reglamentación y actualización de leyes de fomento de las PYMES, aparecieron entre las necesidades de cambio y actualización institucional señaladas por la sociedad civil (Iniciativa CID, 2004).

Los partidos políticos y las instituciones estatales son los actores que manifiestan una inclinación más definida respecto a orientar los cambios jurídicos e institucionales hacia los factores vinculados más estrechamente con la economía. En El Salvador, el partido gobernante presentó ante la Asamblea Legislativa un proyecto de "Ley de la Libre Competencia", para anticipar un requisito fundamental del CAFTA. Según la diputada Milena de Escalón, esta ley serviría

para poner “las reglas claras” y crear “oportunidad para atraer inversión”. La misma diputada señaló que en su país: “Las reglas claras están, los mecanismos están, hay algunos mecanismos que hay que fortalecer como la parte de información hacia la pequeña y mediana empresa para su preparación, porque es la única manera en que lograrán el mayor número de empleos y tendrán capacidad para poder exportar. Eso lo podemos hacer, si mantenemos canales de información de una manera más expedita, pero eso no quiere decir que los canales no existan. Ya existen, lo único es que hay que darle todo el engranaje que debe tener el Ministerio de Economía, que jugará un papel importantísimo” (Calderón, 2004).

Los otros temas prioritarios mencionados por los partidos políticos, instituciones estatales y algunas organizaciones de la sociedad civil fueron el laboral y el ambiental. En Honduras, según German Leitzelar, Ministro de Trabajo, la dependencia a su cargo ha elaborado un proyecto de Ley Orgánica de la Secretaría del Trabajo a fin de incrementar la eficacia en la aplicación, vigilancia, supervisión y previsión de los conflictos laborales. La misma institución estatal está creando una oficina especial para verificar el cumplimiento de los convenios de trabajo suscritos y ratificados por Honduras ante la OIT, que además se encargará de vigilar, supervisar y darle seguimiento al cumplimiento del Capítulo XVI del CAFTA y de “cualquier otro acuerdo que suscriba Honduras...” (Leitzelar, 2004).¹⁰

Cuando se compara la percepción que tienen los actores sociales consultados respecto a la reforma jurídico-institucional que se puede producir a consecuencia del CAFTA, se constata el reaparecimiento de la dicotomía entre el énfasis que manifiesta la sociedad civil en los aspectos sociales fundamentales y que desea que las nuevas reformas promuevan, y el énfasis del Estado y los empresarios en priorizar la orientación de la reforma hacia la dimensión económica, incluyendo en ésta los temas laboral y ambiental. En este aspecto, el CAFTA también concita el enfrentamiento entre las dos agendas políticas que existen en la región, que separan la visión y los intereses de la sociedad civil de las estrategias e intereses de otros actores sociales. Resalta el hecho que algunos actores sociales, especialmente los insatisfechos, argumentan que más prioritario que el CAFTA es la satisfacción de demandas como la reforma agraria, la inclusión social y política, el respeto de los derechos económicos y sociales de los excluidos y la aplicación práctica de los derechos de ciudadanía.

10 El tema laboral también constituye motivo de interés para los funcionarios, partidos, instituciones y organizaciones de toda la región. Probablemente, el laboral es uno de los temas más sensibles entre los considerados en el CAFTA.

En conjunto, tales aspectos forman parte de la agenda social de la sociedad civil centroamericana y representan algunas de las brechas existentes en las naciones del istmo, como lo reconocen diversos estudios especializados (PNUD, 2003).¹¹ Este hecho, observable en la mayoría de los países de la región, constituye un foco de tensión social y política en diversos estratos de la sociedad centroamericana, agravado por la percepción que se tiene del CAFTA como una amenaza. La manifestación atomizada de los intereses de los actores sociales centroamericanos, ante un fenómeno como el CAFTA, sólo ratifica la falta de consenso político que se le reconoce a las sociedades de la región, cuyos efectos en la coyuntura actual pueden constituir un factor de incertidumbre política y social que afecte la gobernabilidad y la estabilidad política regional.

En Guatemala y El Salvador, el CAFTA es percibido por diversos actores de la sociedad civil como un factor que consolidará el abandono del cumplimiento de los Acuerdos de Paz por parte de sus Estados respectivos. Aunque se reconoce que el cumplimiento de dichos acuerdos entró en un proceso de estancamiento y que los mismos han sido pospuestos en la agenda política de ambos países,¹² el impacto político del CAFTA es obvio al propiciar indirectamente la recuperación de su valor como referente de consenso político y memoria de la crisis del decenio de 1980. Nuevamente, el conflicto entre economía y política, mediado por las enormes brechas sociales que existen en la región, salta a la superficie social y contribuye a debilitar la cohesión social y reducir las posibilidades de éxito para enfrentar los retos de la coyuntura actual.

Un último aspecto a considerar en esta materia es el modo en que el CAFTA pudiera afectar el ámbito constitucional centroamericano, sobre todo si se tiene en cuenta el debate propuesto por algunas organizaciones sobre los vicios de inconstitucionalidad que se le atribuyen a dicho Tratado, así como la perspectiva de que su legitimidad sea cuestionada desde el derecho constitucional. Según una organización de la sociedad civil de El Salvador, la Constitución de dicho país establece que “ninguno de los órganos puede celebrar o ratificar tratados en que se restrinjan o afecten de alguna manera la forma de gobierno o se lesionen o menoscaben la integridad del territorio, la soberanía e independencia de la República o los derechos y garantías

11 Ver especialmente el Capítulo II: “El desafío de la equidad social”, pp. 45-99.

12 En el caso específico de El Salvador véase Tojeira (2002). Para el caso de Guatemala se entrevistó a Lin Valenzuela, de la Fundación Guillermo Toriello y la Mesa Intersectorial de Diálogo, Cultura de Paz y Reconciliación, ciudad de Guatemala, julio de 2004.

fundamentales de la persona humana”. La misma agrupación argumenta que: “...dado que los TLC y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), o la Declaración Universal de los Derechos Humanos, comparten la misma jerarquía jurídica, sería de esperar que no hubiera contradicciones entre ellos y menos preeminencia de uno sobre otro. Sin embargo, se puede constatar que en la práctica los TLC, desde su lógica mercantil, subordinan de facto al resto de acuerdos y convenciones internacionales” (Moreno, 2003).

En un sentido similar se han pronunciado algunas organizaciones costarricenses y hondureñas, destacando diversas violaciones a los textos constitucionales de

sus países. En el caso de Costa Rica, una agrupación de profesionales considera que el *CAFTA* limita y redefine las potestades del Estado, lo que a su vez implicaría transformaciones radicales y profundas en su estructura y funcionamiento. La misma entidad sostiene que: “...el tratado implica un desequilibrio en el sistema de división de poderes propio de nuestro sistema político, que viene a socavar las bases de la institucionalidad democrática del país. En la práctica, se produce una especie de desplazamiento de la potestad de legislar que le corresponde ejercer a la Asamblea Legislativa, por delegación directa del pueblo, al Poder Ejecutivo. Éste, a través de un reducido grupo de funcionarios, se arroga el poder de predeterminar

Recuadro No. 1 LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE CENTROAMÉRICA ANTE EL CAFTA

En **Costa Rica**, la Asamblea Legislativa está constituida por 57 diputados, de los cuales 19 pertenecen al gobernante Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), 17 al Partido Liberación Nacional (PLN), 8 al Partido Acción Ciudadana (PAC), 5 al Movimiento Libertario (ML), 1 al Partido Renovación Cristiana (PRC), 6 al Bloque Patriótico y 1 independiente. Si el *CAFTA* se aprobase por una mayoría simple, se requeriría el voto de 29 diputados. De ser así, el *CAFTA* sería aprobado por la mayoría de los diputados del PUSC y del PLN, a los que se sumaría el ML y el PRC, que en total sumarían 39 votos. Si la aprobación requiriese una mayoría calificada, necesitaría 38 votos, por lo que el Tratado también sería aprobado, pero con un margen estrecho. Algunos juristas sostienen que se requiere 43 votos, porque con el *CAFTA* cambian los límites de Costa Rica al tomar decisiones con respecto al mar patrimonial y dejar por fuera la zona económica marítima y la Isla del Coco. De ser así, el Tratado no contaría con la mayoría necesaria para su aprobación, considerando que hasta el momento tanto el PAC como el Bloque Patriótico han expresado que no votarían a favor de él. La decisión final, sobre el número de votos requeridos, probablemente será tomada por la Sala Constitucional, cuando los diputados soliciten una interpretación de la Constitución.

En el caso de **El Salvador**, los votos a favor de la aprobación del *CAFTA* suman aproximadamente 45, de los cuales 29 corresponden al partido gobernante, Alianza Republicana Nacionalista (ARENA); 14 al Partido Conciliación Nacional (PCN) y 2 al democristiano CDU. El partido mayoritario en la Asamblea Legislativa, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), comunicó que sus 32 diputados votarán contra la aprobación del Tratado. En El Salvador también existe divergencia en cuanto a la forma para tramitar la aprobación o desaprobación parlamentaria del *CAFTA*. Algunos legisladores sostienen que debe hacerse por mayoría calificada, en tanto que otros se pronuncian por una mayoría simple.

En **Honduras**, el Congreso Nacional está gobernado por los partidos Nacional y Liberal. Hasta fines de septiembre de 2004

existía una aparente predisposición de la mayoría parlamentaria a favor de la aprobación del *CAFTA*. No obstante, una demostración pública llevada a cabo el 28 de septiembre contra tal aprobación motivó la elaboración de una carta que será dirigida al Congreso de Estados Unidos, solicitando que el *CAFTA* no sea aprobado allí. Al menos 35 de los 128 diputados hondureños, incluyendo uno del partido gobernante, se pronunciaron en tal sentido. Los partidos minoritarios suman apenas 14 diputados, cinco de los cuales mantienen una alianza con el partido gobernante. Es consecuencia, lo más probable es que el *CAFTA* cuente con la mayoría necesaria para su aprobación.

En **Guatemala**, los 158 diputados representan a 12 partidos políticos. La mayoría de estos (118), pertenece a cuatro partidos: Gran Alianza Nacional (GANAN), con 45 diputados; el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), con 31; la Unión Nacional de la Esperanza (UNE), con 28; y, el Partido de Avanzada Nacional (PAN), con 14. Un número de 12 diputados aparece como grupo independiente, mientras que los partidos restantes tienen una representación exigua. Esta configuración parlamentaria crea una expectativa favorable para la aprobación del *CAFTA*.

En **Nicaragua**, el *CAFTA* fue enviado a la Asamblea Nacional a inicios de octubre de 2004. Sin embargo, su discusión parlamentaria no se ha producido a raíz de la crisis política que surgió tras la petición de renuncia formulada al presidente Enrique Bolaños por los partidos mayoritarios de la oposición. La expectativa existente respecto al *CAFTA* es que los partidos de oposición, mayoritarios en la Asamblea Nacional, exijan reformas al contenido del Tratado.

Fuente: Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH), Costa Rica; entrevistas con diputados a la Asamblea Nacional de El Salvador; representación de la bancada de GANAN en el Congreso Nacional de Guatemala; fuentes periodísticas de Honduras y Nicaragua.

y condicionar el contenido de la legislación interna, a partir de un ejercicio desproporcionado de sus competencias de negociación internacional. Por este medio se impone modificaciones a la legislación que, a través de los mecanismos institucionales existentes en el país, no habían contado con el consenso social y político suficiente. De esta manera, son burlados aspectos esenciales del procedimiento parlamentario para la aprobación de leyes -derivados directamente del principio democrático-, tales como el ejercicio del

derecho de enmienda por parte de los diputados y la publicidad de los proyectos, previo a que se encuentre definida su redacción final. Al haberse introducido reformas legales en el texto de un tratado al que no se le puede hacer enmiendas en el Parlamento, éste, una vez aprobado, se impondrá sobre la legislación vigente por tener rango superior a ella” (Pensamiento Solidario, 2004).¹³ Aunque alrededor de este último debate no existe unanimidad, no significa que carezca de interés.

13 Véase además Mora (2004) y Ruiz (s.f.).

CAPÍTULO II

EL POTENCIAL IMPACTO CULTURAL DEL CAFTA EN LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

1. LA DINÁMICA DE LA CULTURA CENTROAMERICANA EN LA COYUNTURA ACTUAL

En la determinación de las características contemporáneas de la cultura centroamericana confluyen tanto los cambios económicos y políticos que se produjeron internamente desde la transición iniciada en la década de 1980, como la influencia que ejerce el proceso de globalización por diversos medios.¹⁴ En el contexto cultural regional se observan nuevos fenómenos sociales que estimulan y acompañan el cambio cultural, entre otros el incremento del número de centroamericanos que emigran a Estados Unidos y el peso que su aporte adquiere en la economía de la mayoría de los países de la región, así como la transformación del patrón productivo-exportador por la industria maquiladora. La economía informal, sustituta de la escasez de empleo formal, obligó a amplios sectores sociales a utilizar al máximo su creatividad y recursos culturales para sobrevivir. El impacto provocado por el poder de difusión alcanzado por los medios de comunicación social, la introducción de la tecnología informática, así como la masificación del consumo urbano, están contribuyendo asimismo a dibujar un nuevo panorama cultural en toda la región. Como consecuencia, la cultura constituye una variable importante del cambio social y ejerce su influencia en la dimensión social y política de las sociedades del istmo.

La inserción de Centroamérica en la economía global no sólo condujo a una apertura de las economías de la región sino también a una apertura gradual de la cultura regional, que tiende a acelerarse ante el estímulo creado por la amplia oferta cultural procedente de Estados Unidos y la aceptación común de que la

emigración a dicho país representa un medio para superar la inequidad social prevaleciente en la región. Hasta ahora se sabe que los recursos financieros aportados por los emigrantes a sus familiares residentes en la región han pasado a ser la primera o segunda fuente de ingresos en la mayoría de los países del istmo,¹⁵ pero aún se desconoce la magnitud del aporte y la influencia de dichos emigrantes al cambio cultural en la región.

La característica central de este nuevo ciclo cultural es la estrecha asociación que se produce entre política, economía y cultura en la misma medida en que la inserción externa de la región implica decisiones de orden político y que la apertura económica facilita la apertura cultural. El camino que la cultura regional ha comenzado a seguir es el del cambio continuo, mostrando una mayor aceleración que en el pasado, un fenómeno al que también se abocan en diverso grado la sociedad, la economía y la política. Entre los rasgos más importantes de este proceso de cambio cultural, identificados por este estudio, se encuentran los siguientes:

- El Estado nacional se contrae, el vínculo con el mundo externo se amplía
- Los hábitos culturales se estandarizan
- El mundo laboral se reorganiza
- Los segmentos socioeconómicos más rezagados (especialmente los campesinos) enfrentan procesos acelerados de cambio y comienzan a entrar en una dinámica de reconversión productiva.
- El papel de la cultura en la sociedad tiende a reubicarse y a asumir un nuevo significado (reconocimiento de la diversidad cultural y de nuevos actores sociales)

14 Para una aproximación al fenómeno de la globalización en la década de 1990, véase la obra de Ibisate (2003) así como la ya citada obra de Stiglitz (2002).

15 Véase, para el caso, el estudio de Castro (2004). Según el Banco Mundial, las remesas hacia Centroamérica desde el resto del mundo ascendieron a unos 3,000 millones de dólares, representando un incremento del 80% en comparación al monto remitido en 1995 (PNUD, 2003).

- Los excluidos tienden a transnacionalizarse mediante la emigración, ya sea legal o ilegalmente

2. EL POTENCIAL IMPACTO CULTURAL DEL CAFTA EN LAS ÁREAS RURALES DE CENTROAMÉRICA

Un señalamiento común en las naciones centroamericanas es que los gobiernos excluyeron a sus representados de la negociación del CAFTA y que no se les proporcionó acceso directo a la información sobre su contenido, por lo que en la mayoría de los casos las organizaciones rurales e indígenas la obtuvieron por otros medios. Este factor incide no sólo en el desconocimiento formal del Tratado por parte de estos actores sino también en la generación de una actitud de rechazo a su ratificación y una sólida convicción de que el CAFTA constituye un motivo adicional de tensión social y política en la región, desde la perspectiva de un Tratado que representa más una amenaza que una oportunidad para los pueblos indígenas, los afro-descendientes y las comunidades rurales. Aquí cabe preguntar: ¿por qué se producen manifestaciones de resistencia política y cultural entre las comunidades indígenas, los pueblos afro-descendientes y las comunidades rurales de Centroamérica ante el CAFTA y las políticas de libre comercio? La respuesta a esta pregunta clave está vinculada estrechamente a la situación social, económica, política y cultural en la que se hallan estas comunidades, un factor que determina su ubicación en la parte más baja de la pirámide social centroamericana y su condición de excluidos en las estructuras sociales de los países del área.

Después de una secular experiencia de exclusión, las comunidades indígenas, los pueblos afro-descendientes y las comunidades rurales manifiestan ante el CAFTA una actitud crítica, desdeñosa o escéptica dadas las características del Tratado y la amplia gama de temas que cubre su contenido. Asimismo, la conducta política de estas comunidades no puede comprenderse sin antes reconocer que su existencia social, económica, política y cultural está ligada estrechamente y depende de un contexto específico que se ha venido construyendo desde el período de la conquista hispánica. En este contexto desempeñan un papel esencial componentes tales como:

- El territorio o hábitat en el que se ubican estas comunidades
- El valor y el significado que se le concede a la tierra y a las formas ancestrales de cultivo y de relación con la naturaleza

- La biodiversidad que alberga su territorio y el papel que ésta desempeña en la existencia sociocultural comunitaria
- La originalidad de sus manifestaciones culturales, que en conjunto expresan y representan la diversidad cultural de Centroamérica
- Los derechos que la legislación contemporánea les ha concedido en las últimas décadas y los ya conquistados en el pasado
- El predominio de una conducta ética y política opuesta a la mercantilización de los bienes culturales y de los elementos que garantizan su propia supervivencia (la tierra, el agua y otros recursos naturales de su entorno)
- Una opción permanente de resistencia como mecanismo para defender la vida y la reproducción de sus comunidades en el espacio y el tiempo

El contenido del CAFTA y las políticas de libre comercio tienden a afectar por igual a todos y cada uno de estos factores, en la medida en que los mismos constituyen una totalidad articulada donde la alteración de uno u otro produce consecuencias en todos los demás y contribuye a generar un desequilibrio en el conjunto de la vida comunitaria tradicional.

a. El caso de la agricultura tradicional

La condición agrícola o silvícola de las comunidades indígenas y rurales de Centroamérica hace que éstas dependan de una agricultura de pequeñas parcelas o de ladera que gira alrededor del maíz, el frijol, algunos tubérculos y otros escasos bienes producidos en condiciones precarias. Los recursos del bosque, especialmente los destinados a la producción energética, constituyen un complemento para garantizar la supervivencia de las comunidades indígenas y rurales de la región. Este contexto se ve amenazado, total o parcialmente, por el contenido del CAFTA. Las informaciones que trascendieron a la opinión pública durante las rondas de negociación del Tratado, en las que el sector agrícola representado por los pequeños productores apareció entre los que potencialmente serían más afectados por el mismo, contribuyeron a que las comunidades indígenas y rurales asumieran una conducta de desconfianza ante las negociaciones y posteriormente de resistencia ante el contenido del Tratado.

Respecto a la ubicación de la agricultura tradicional entre los perdedores del CAFTA no existe duda, según Carlos Felipe Jaramillo (s.f.), economista jefe para Centroamérica del Banco Mundial: “El único

temor justificado que existe radica en lo que podría pasar con unos pocos productos agropecuarios sensibles, que han gozado tradicionalmente de protección comercial en Centroamérica. (...) Cualquier reducción de protección y precios en productos como la leche o el maíz va a generar ganadores y perdedores. Los agricultores que se han dedicado fundamentalmente a la producción de estos bienes pueden enfrentar serios problemas si no se les ayuda a buscar alternativas y se les tiende una mano en la transición”. Aunque los portavoces gubernamentales de la región proponen como alternativa la “reconversión” productiva de los agricultores tradicionales, el mismo estudio reconoce que el Banco Mundial ha identificado “una gran cantidad de rubros de exportación del sector en los que aún persisten trabas a la entrada en Estados Unidos, especialmente en algunas frutas y hortalizas” (Jaramillo, s.f.), de lo que se deduce que la diversificación de la oferta agrícola centroamericana exportable a Estados Unidos dependerá de la eliminación de tales trabas.

Los líderes rurales de Guatemala perciben al CAFTA como una amenaza para la agricultura tradicional, entre otras razones debido a que identifican la orientación del Tratado con el incremento del uso de semillas genéticamente modificadas y con la actividad de empresas agrícolas transnacionales en el campo, lo que en su opinión podría destruir la agricultura tradicional y atentar contra la cultura que la sustenta. Según un dirigente de CONIC: “Entonces, la cuestión es sumamente peligrosa, una dependencia en cuanto a la agricultura; los mercados son bastante fuertes pero creo que la tendencia va así: una mayor dependencia del mercado, en el sentido que tenemos que comprar insumos para generar productos que mandamos a Estados Unidos, pero vamos a importar maíz y frijol, pero manipulado, que no es para el consumo humano” (Tiney, 2004).¹⁶

Otro dirigente campesino guatemalteco, Daniel Pascual, de CNOC, sostiene que: “...de lo que hay que acordarse es que la génesis del pueblo maya viene de la producción del maíz, o sea, su génesis es nuestra cultura. El maíz, aparte de que es un grano de consumo diario en Guatemala, en los pueblos indígenas tiene una raíz cultural para nosotros, y el Tratado de Libre Comercio estaría acabando con toda esta cultura

16 Según el propio entrevistado, su organización tiene representación en 16 de los 22 departamentos de Guatemala y aproximadamente 1, 100,000 miembros, el 98 por ciento de los cuales son indígenas mayas de ocho etnias. La CONIC es miembro de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC), que aglutina a 9 organizaciones a nivel nacional; además es miembro de la Unión Sindical Popular de Guatemala y de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo.

milenaria, en vista de que éste sólo beneficiará a una minoría” (Pascual, 2004).¹⁷ Otros dirigentes campesinos de la región, como el hondureño Rafael Alegría (s.f.), representante de Vía Campesina, se han pronunciado en términos similares en cuanto a las consecuencias culturales que pudiera ocasionar el CAFTA, si éste supusiera la introducción de productos biotecnológicos que representarían una amenaza a la biodiversidad y las culturas ancestrales.

En el caso centroamericano, según un estudio de Dennis Olson (2004) del *Institute for Agriculture and Trade Policy*, el CAFTA puede producir un “voraz *dumping*” de productos agropecuarios.¹⁸ El Tratado no incluye un capítulo específico sobre la agricultura, pero ello no implica que los productos agropecuarios, incluyendo los considerados “sensibles”, hayan sido excluidos por completo de las negociaciones. Como en el caso de México, la política de las grandes corporaciones agroindustriales es la de bajar los precios de los productos agrícolas para –según el estudio de Olson (2004)- “asegurar el abastecimiento barato de materia prima, con lo cual logran subsidiar de manera injusta una mayor industrialización y centralización de la actividad agropecuaria”.

Asimismo, el Capítulo 3 del CAFTA (Trato nacional y acceso de mercancías al mercado), establece principios discriminatorios contra determinadas modalidades de comercio al estipular que cada parte garantizará que: “(c) no asigne ninguna porción del contingente a una asociación de la industria u organización no gubernamental, excepto que se disponga lo contrario en este Tratado”,¹⁹ lo que podría afectar a modalidades comerciales como la que se identifica con el “comercio justo”, cuyos productos tendrían vedado el acceso al mercado de Estados Unidos. Dicha cláusula contribuye a que los gremios rurales centroamericanos vean con recelo los procedimientos establecidos en el Tratado y sospechen que la agricultura orgánica y otros espacios, abiertos recientemente en la agricultura regional, sean cerrados o entren en crisis como consecuencia de la aplicación del Tratado.

17 En el mismo sentido que Juan Tiney y Daniel Pascual opinó Carlos Chokoj, de la Fundación Rigoberta Menchú Tum, entrevistado en la ciudad de Guatemala, en julio de 2004. Este último señaló que en Guatemala más de 20 clases de semillas de maíz serán eliminadas y reemplazadas por semillas tratadas genéticamente y consideró que: “...éste es el futuro, al final de cuentas los productores guatemaltecos se van a convertir en dependientes de las semillas que vengan del norte...”.

18 D. Olson define el término “*dumping*” como “la práctica estrechamente relacionada con las políticas de subsidios, que ocurre cuando una empresa o industria vende productos en los mercados mundiales a precios por debajo del coste de producción”.

19 Capítulo 3 del CAFTA, Sección F (Agricultura), p. 3-8.

En el caso específico del maíz, según Carlos Galian, éste será protegido en la variedad correspondiente al maíz blanco, cuya producción alcanza únicamente 1.2% del volumen total de la producción de maíz en la región; no así el maíz amarillo, cuya situación en el Tratado varía según el país centroamericano del que se trate. Costa Rica eliminará totalmente sus aranceles a la importación de este producto desde el primer año de vigencia del CAFTA, mientras que al resto de Centroamérica llegarán en el primer año más de 1 millón de toneladas de maíz amarillo en cuotas. El precio de exportación del maíz estadounidense se sitúa en 5 dólares por quintal, que según Galian está artificialmente por debajo del precio de la producción de esta región, lo que hace pensar en una caída importante de precios que afectaría a los productores de maíz amarillo y sorgo.

Otro riesgo señalado por Galian es que en Centroamérica se produzca la sustitución del consumo de maíz blanco, preferido por los consumidores locales, por el de maíz amarillo, que podrá ser obtenido a un costo menor. La conclusión de Galian (2004) es que: “A pesar de las declaraciones triunfalistas de los gobiernos centroamericanos, la región eliminó todos sus aranceles a cambio de mantener o mejorar marginalmente los privilegios que Estados Unidos le venía ofreciendo unilateralmente. El TLC CA-EE.UU. supondrá el tiro de gracia a la agricultura tradicional en Centroamérica”.²⁰ Aunque los productores rurales centroamericanos y sus organizaciones enfatizan la estrecha relación que existe entre la agricultura tradicional y la continuidad de su cultura, los Estados nacionales de la región no han logrado articular de forma coherente -como señala Cristian Parker (1998)- “respeto por la cultura y transformación productiva con competitividad en el mercado”.

Los denominados “productos sensibles”, entre otros el maíz, tienen además una importancia que va más allá de lo estrictamente económico al tocar de cerca el tejido social y cultural de las sociedades centroamericanas en virtud de su importancia en el mercado interno y el elevado número de productores involucrados en el sector. Según un estudio elaborado por la Academia de Centroamérica, la importancia relativa de los productos “sensibles” en la producción agropecuaria de los países de la región es muy alta, alcanzando más del 40% en la mayoría de los casos, excepto en Costa Rica donde representa sólo una quinta parte de la producción agropecuaria (Monge *et al*, 2004). Al respecto, la conclusión del estudio citado es que: “...los bienes sensibles constituyen un importante sector productivo en la mayoría de los países

centroamericanos, pero que su exclusión de un TLC como el CAFTA no facilitará las cosas para los productores de estos bienes, toda vez que ellos enfrentan problemas para incrementar su productividad y poder así ser competitivos en los mercados internacionales. Además, tal y como lo ha documentado Monge *et al* (2002) y Saavedra y Monge (2003), para los casos de Costa Rica y Nicaragua respectivamente, existen importantes diferencias en la productividad de los agricultores de estos bienes según sea el tamaño de su empresa” (Monge *et al*, 2004).

Desde la perspectiva gubernamental, estos mismos aspectos son vistos en términos más bien optimistas, como en el caso de Honduras –cuya experiencia y actitud, en un grado u otro, refleja también la de los demás países de la región- para quien se estima que: “En el caso de productos sensibles como el maíz, arroz, carnes y lácteos, de los que depende el 70% de la población agrícola, fueron aseguradas condiciones de comercio administrado y periodos de desgravación hasta de 20 años, garantizando un régimen de comercio que impide las importaciones masivas de productos, y que al mismo tiempo garantiza las necesidades de importación de las cadenas productivas que dependen de estos productos sensibles como insumos de producción. El esquema acordado de cuotas, no desgravación, desgravaciones no lineales, periodos de gracia y salvaguardias automáticas, asegura una adecuada protección de los efectos de las distorsiones existentes en el comercio internacional de productos agrícolas y toma en consideración las sensibilidades de productores y consumidores nacionales” (Informe Final de Negociación, s.f.). No obstante, el mismo informe señala que si bien Honduras aseguró un acceso preferencial para el 91% de sus exportaciones agrícolas a los Estados Unidos, al mismo tiempo concedió el acceso a su mercado al 75% de las importaciones agrícolas procedentes de Estados Unidos, “aplicando para el resto de productos periodos de desgravación que van de 5 a 20 años” (Informe Final de Negociación, s.f.).

Una experiencia relacionada con el tema agrícola -que merecería mayor atención en esta región- es la ocurrida en México en el contexto del NAFTA. Según un informe de OXFAM Internacional, el sector agrícola -particularmente el constituido por los productores de maíz- resultó entre los perdedores con la aplicación de dicho Tratado, presentándose hacia el año 2003 una “crisis sin precedentes” entre tales productores. La liberalización del mercado produjo un incremento de las importaciones baratas de maíz procedentes de Estados Unidos, conduciendo a la baja de los precios pagados a los productores mexicanos y provocando “efectos devastadores” en las comunidades rurales pobres de ese país. Un argumento esencial, que se

20 En términos similares se expresó Iniciativa CID (2004).

desprende del estudio citado, es que los subsidios otorgados por el gobierno estadounidense a sus productores agrícolas son el origen del problema que ahora enfrentan los productores mexicanos de maíz. En el año 2000, los agricultores de Estados Unidos recibieron 10 mil 100 millones de dólares en forma de subsidios, lo que representa aproximadamente diez veces el presupuesto total asignado por el gobierno mexicano a su sector agrícola.

Al entrar en vigencia el NAFTA, se aceleró la apertura del mercado mexicano a las importaciones procedentes de Estados Unidos, entre otras las de maíz. Según el estudio de OXFAM, desde la década de 1990 las exportaciones estadounidenses de maíz a México se multiplicaron por tres y acapararon casi un tercio del mercado nacional. Al incremento de tales exportaciones siguió la baja interna de los precios del maíz, calculada en más de 70 por ciento desde 1994. Según el mismo estudio, el impacto de ese Tratado sobre los 15 millones de productores mexicanos que dependen de dicho cultivo se tradujo en una caída de sus ingresos y en un obstáculo adicional para su desarrollo (OXFAM Internacional, 2003).

Según lo contemplado en el NAFTA, la liberalización completa del maíz, por medio de la reducción de aranceles y el aumento progresivo de las cuotas de importación, fue fijada para el año 2008, considerando que el maíz se situó en la categoría de los productos “sensibles” de la economía mexicana. No obstante, la transición prevista para un promedio de 15 años se llevó a cabo en 30 meses, acelerada por el incremento de las cuotas de importación aprobada por el gobierno mexicano, por encima de lo acordado en el Tratado, una decisión que impactó vigorosamente en los productores locales (OXFAM Internacional, 2003).²¹

b. Los territorios y el hábitat de los pueblos indígenas y afro-descendientes: el caso de los recursos naturales

La defensa del territorio y el hábitat natural es otra de las preocupaciones de los pueblos indígenas y afro-descendientes de la región centroamericana, como respuesta a las políticas de libre comercio y a la expectativa de que sus tierras sean convertidas en mercancías como resultado de la aplicación del CAFTA y de los planes para llevar a cabo megaproyectos en la región (Plan Puebla-Panamá²²). Según un líder afro-

caribeño de Honduras: “Para los que tradicionalmente hemos venido cuidando los recursos naturales de estas zonas que hoy conforman el Corredor Biológico Mesoamericano, si no se nos toma en cuenta, la suscripción de este Tratado se puede constituir en una amenaza inminente a lo que es el manejo mismo de esos recursos, porque de esta manera se nos estaría dejando a un lado, tanto del manejo como del usufructo de los mismos. En ese sentido, se podría provocar una serie de situaciones que lejos de armonizar con la aplicación del Tratado, vendría no sólo a afectar los intereses de las comunidades indígenas y negras sino a la población en general” (López, 2004).²³

En el Petén, otra porción del Corredor Biológico Mesoamericano, ubicado en el territorio de Guatemala, existen inquietudes similares a las identificadas por este estudio entre los líderes indígenas y afro-caribeños de Honduras en cuanto a la probable instalación de megaproyectos transnacionales en su hábitat. Según un dirigente comunal de dicha zona, “no vemos el TLC como una cosa potencial; lo estamos viviendo como una amenaza. Nosotros lo vemos desde el punto de vista que nosotros tenemos los recursos; estamos hablando de bosques, recursos no renovables como petróleo, asuntos que interesan a grandes corporaciones internacionales (...) Los recursos son captados por las multinacionales o por personas de Guatemala que sirven a esos intereses que, de una u otra manera, se están prestando para ir socializando que el TLC trae ventajas, pero nosotros lo vemos como desventaja. En primer lugar, los recursos no van a ser explotados a favor de los guatemaltecos, mucho menos para los pueblos indígenas. Segundo, nuestra gente no está capacitada, no tiene ninguna orientación técnica... definitivamente será como cavar la tumba de la pobreza a una extrema pobreza, a donde de hecho vamos” (Gómez, 2004).

El mismo entrevistado afirmó que las comunidades a las que representa están informadas respecto a la construcción de seis represas hidroeléctricas en el Petén, como parte de la ejecución del Plan Puebla-Panamá, lo que en su opinión podría inundar gran parte del territorio donde residen sus comunidades, como el área de otros tres departamentos, desplazando a sus habitantes hasta las orillas de los ríos Usumacinta y La Pasión. Otro temor expresado se vincula con la apertura de carreteras, la explotación incontrolada

21 Sobre el mismo tema véase además Sandoval y Richard (2003). Este último estudio identificó por los menos 76 asimetrías entre ambos países en materia agrícola.

22 Sobre el PPP véase Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (s.f.).

23 En el mismo sentido se pronunció Rómulo Dixon (2004), presidente de la Federación Indígena Tawahka de Honduras, que afirmó desconocer los términos del Tratado y aseveró que: “En el futuro esperamos que se nos tome en cuenta nuestras propuestas de desarrollo agrícola y ordenamiento territorial, y así estar más seguros como lo establece el Convenio 169 de la OIT”.

del bosque y la expansión de la industria petrolera en la zona, lo que según los pobladores indígenas acarrearía consecuencias culturales devastadoras al afectar la cosmovisión maya, atentar contra la flora y la fauna y provocar el desalojo de comunidades ancestrales ubicadas en la Biosfera Maya (Gómez, 2004).²⁴

c. La biodiversidad, los derechos de propiedad intelectual y los servicios transfronterizos

El tema de la biodiversidad está vinculado, según los estudios y los actores centroamericanos consultados, con capítulos específicos del CAFTA tales como los relacionados con el comercio transfronterizo de servicios (Capítulo 11) y los derechos de propiedad intelectual (Capítulo 15). La inquietud manifestada concierne a la posibilidad de que el CAFTA permita que seres vivos, como las plantas y los animales, así como los productos derivados, sean patentados entre otros por la industria químico-farmacéutica transnacional o por las empresas agroindustriales. Según las disposiciones generales del Capítulo XV del CAFTA, los compromisos asumidos por los países suscriptores del Tratado obliga a adoptar una legislación específica para garantizar su cumplimiento; entre otras cosas, dicho Capítulo establece que:

“3. Cada Parte ratificará o accederá a los siguientes acuerdos antes del 1 de enero del 2006: (a) el Tratado de Cooperación en materia de Patentes, según su revisión y enmienda (1970); y (b) el Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los fines del Procedimiento en materia de Patentes (1980). 5. (a) Cada Parte ratificará o accederá al I(1991) (Convenio UPOV 1991).”²⁵

Una publicación internacional sostiene al respecto que: “El acuerdo de la OMC sobre Aspectos de los

Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados al Comercio, (ADPIC, mejor conocido como *TRIPS* por sus siglas en inglés), obliga a todos sus miembros a conceder y hacer valer derechos de propiedad intelectual sobre seres vivos. Estipula, más exactamente, que todos los países deben autorizar patentes sobre microorganismos y conceder patentes o algún sistema de protección de los DPI sobre las obtenciones vegetales, *sui generis* y eficaz, aunque se puede excluir de las leyes de patentes a las plantas y los animales. Desde su aprobación en 1994, ese acuerdo ha enfrentado fuertes críticas por ser el primer Tratado internacional que torna obligatoria la privatización de la biodiversidad, apoyándose en los principios del comercio internacional” (Biodiversidad, sustento y culturas, 2001). A lo anterior se agrega, como señala una organización costarricense, que el CAFTA obliga a las asambleas legislativas nacionales a suscribir un conjunto de otros tratados para adecuar la legislación nacional a los compromisos que deben ser asumidos para respetar los derechos de propiedad intelectual en el marco de los tratados de libre comercio,²⁶ lo que además obligaría a desechar otros proyectos de ley relacionados con el tema y que están actualmente en proceso de aprobación.²⁷

26 Según esta organización, los otros tratados que deben suscribirse son los siguientes: “Art. 15.2: A la fecha de entrada en vigor del tratado: (a) el Tratado de la OMPI sobre Derechos de Autor (1996); y (b) el Tratado de la OMPI sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas (1996). Art. 15.3 Antes del 1 de enero del 2006: (a) el Tratado de Cooperación en materia de Patentes, según su revisión y enmienda (1970); y (b) el Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los fines del Procedimiento en materia de Patentes (1980). Art. 15.4 Antes del 1 de enero del 2008: (a) el Convenio sobre la Distribución de Señales de Satélite Portadoras de Programas (1974); y (b) el Tratado sobre el Derecho de Marcas (1994). Art. 15.5 El Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (1991) (Convenio UPOV) antes del 1 de enero del 2006, o, en el caso de Costa Rica, al 1 de Junio, 2007. Las partes harán todos los esfuerzos razonables para ratificar: (a) el Tratado sobre el Derecho de Patentes (2000); (b) Arreglo de la Haya sobre el Depósito Internacional de Diseños Industriales (1999); y (c) el Protocolo al Arreglo de Madrid sobre el Registro Internacional de Marcas (1989)” (Pensamiento Solidario, 2004).

27 El estudio citado señala que en el caso de Costa Rica: “...se manda al cesto de la basura el Proyecto de Ley de Protección de los Derechos de los Fitomejoradores No. 15487, actualmente en la corriente legislativa, e igual pasará con la eventual creación de la normativa sobre los Derechos de los Agricultores y los Derechos Intelectuales Comunitarios, que están en proceso de elaboración con base en una amplia participación de los actores involucrados, y los cuales responden a una orientación social, cultural y ambiental amplia. En virtud del TLC-EUCA, los equipos negociadores ya decidieron la situación coactivamente y a contrapelo. En el mismo sentido se tendría que modificar la Ley de Biodiversidad No. 7788 y las Normas de

24 Véase además la Declaración Final del “Primer Encuentro Nacional de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos”, Aguas Calientes, Acapulco Guerrero, 2 de octubre de 2004. Este cónclave señaló que la construcción de represas hidroeléctricas en el área mesoamericana es un instrumento para llevar a cabo la privatización del agua, de la electricidad y los recursos energéticos. Señaló también que estos megaproyectos provocan el desplazamiento y la desarticulación de muchas comunidades, especialmente indígenas, la pérdida de sus bienes culturales, su historia y las formas de reproducción de sus formas de vida y sustento. En el mismo sentido se pronunció el Tercer Foro Mesoamericano Anti Represas, que se reunió en El Salvador el 17 de julio de 2004.

25 CAFTA, Capítulo Quince: Derechos de propiedad intelectual, Artículo 15.1 Disposiciones Generales, p. 15-1.

Un antecedente básico de este tipo de legislación en Centroamérica lo constituye la Ley de Protección de Obtenciones Vegetales (Ley UPOV) aprobada por el gobierno de Nicaragua en octubre de 1999 y su adhesión a la UPOV en agosto de 2001. En enero de 1998, Nicaragua había firmado un acuerdo bilateral sobre derechos de propiedad intelectual con Estados Unidos. El mismo obligaba a Nicaragua a decretar una ley que concediera derechos monopólicos sobre variedades vegetales basada en el Convenio de la UPOV, además de hacer lo necesario para ingresar a ésta. Según una publicación internacional, “Además de la presión en cuanto a la UPOV, el acuerdo bilateral de Estados Unidos impide a Nicaragua excluir plantas o animales de su ley de patentes, en caso de que así lo quisiera...” (Biodiversidad, sustento y culturas, 2001).

En el caso de Honduras, un estudio suscrito por una institución de la Iglesia Católica y varias organizaciones de la sociedad civil sostiene que en la negociación del CAFTA no se protegió los intereses de dicho país en lo relativo a los derechos de propiedad intelectual, argumentando que: “Teniendo en cuenta la importancia estratégica que significa el monopolio de la bioriqueza para el desarrollo tecnológico del siglo XXI y la existencia de una buena parte de especies en territorio hondureño, no se defendió adecuadamente la posesión de esta riqueza. Si bien Honduras no podría acceder a la industria de la Ingeniería Genética y la Biotecnología mundial por carecer de infraestructura tecnológica y el capital humano preparado, sí tiene condiciones para insertarse como abastecedora de materia prima genética. Por otro lado, los pueblos indígenas hondureños son poseedores de importantes saberes que no están patentados y por tanto su reconocimiento como propiedad intelectual y fuente de ingresos para la nación no es seguro. (...) Esto es más grave aún si, como se conoce, las grandes empresas trasnacionales químicas y farmacéuticas y los más importantes laboratorios a nivel mundial están

interesados en acceder a ambas riquezas con el ánimo de monopolizarlas llegando inclusive a cometer prácticas de biopiratería internacional allí donde no han logrado posesionarse legalmente de la biodiversidad y los saberes indígenas. Otro aspecto que requiere más atención es que para la mayor parte de las poblaciones indígenas, su hábitat ancestral coincide con el territorio más rico en bioriqueza de Honduras y una inadecuada protección de estos espacios no sólo significará una importante pérdida de riqueza para nuestra nación sino un duro golpe para la existencia misma de estos pueblos autóctonos, de su reproducción demográfica y de su cultura” (Cáritas de Honduras, 2004).

A pesar del posicionamiento de algunas entidades sobre el tema de los derechos de propiedad intelectual, éste ha sido escasamente discutido entre las organizaciones consultadas. En países como Guatemala, por ejemplo, se considera que este tema no ha sido motivo de debate en los diversos ámbitos políticos y sociales de dicho país. Un representante de la Fundación Rigoberta Menchú sostiene, entre otros, que existe un inmenso abismo entre lo que puede significar “propiedad intelectual” desde el punto de vista “occidental” y lo que tal concepto puede significar para los pueblos indígenas de Guatemala. Asimismo, argumenta que el debate sobre los derechos de propiedad intelectual debe pasar previamente por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, entre otros los derechos culturales, consignados en un acuerdo específico sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas de Guatemala contemplado en los Acuerdos de Paz de 1996 (Chokoj, 2004).²⁸

En otros casos, como sucede con los garífunas afro-caribeños de Honduras, sus dirigentes se preparan para proteger lo que consideran el patrimonio cultural de su pueblo, entre otros mediante la formulación de un anteproyecto de ley para la “Protección de la Propiedad Intelectual de los Pueblos Indígenas y Negros de Honduras”, cuyo objetivo será “evitar que otros nos roben el derecho que tenemos sobre algunos productos que tradicionalmente hemos venido elaborando”. Según el diputado garífuna Olegario López, esta decisión ha sido estimulada por la divulgación de algunos intentos efectuados en Estados Unidos para patentar productos tradicionales de los pueblos miskito y garífuna de Honduras, como la batana, el casabe y el guiffity.²⁹ El representante afro-caribeño sostiene que

Acceso a los Recursos Bioquímicos y Genéticos sancionadas recientemente por el Ejecutivo, en ambos casos propuestas con gran participación social y de amplia consulta internacional. Lo anterior es una comprobación clara de que en los llamados “regímenes *sui géneris*”, los “derechos de los agricultores” y los derechos de los pueblos indígenas, como se mencionan en los ADPIC, en el Tratado de Semillas de la FAO y en el Convenio de Diversidad Biológica son una estafa, una inversión estéril de tiempo para decenas de costarricenses que creyendo en esos mitos trabajamos arduamente por conseguir una legislación nacional independiente en todos estos campos. La llamada “soberanía nacional” y la democracia quedan asimismo gravemente mancilladas” (Pensamiento Solidario, 2004). Sobre este tema véase en el mismo estudio especialmente el Capítulo VI: “El tema de propiedad intelectual, con énfasis en la propiedad intelectual de seres vivos”, pp. 26-34, a cargo de Silvia Rodríguez y Camila Montesinos.

28 Véase además Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas (1995).

29 La batana es un ungüento natural utilizado por los miskitos hondureños, entre otros para contrarrestar la caída de cabello. El casabe es un alimento de consumo cotidiano entre los garífunas de la costa caribeña de Honduras, elaborado a base

si se margina a los pueblos ancestrales del goce de sus derechos de propiedad intelectual “se estaría prácticamente cometiendo un etnocidio, porque estarían quitando parte de lo que es nuestra vida” (López, 2004).

En El Salvador, país en el que se reconoce una drástica disminución de sus recursos naturales, este tema ha adquirido cierto grado de sensibilidad en algunos ámbitos, especialmente cuando se le vincula al futuro de la nación salvadoreña y a sus recursos potenciales. Según un representante de la Universidad de El Salvador: “Resulta que la plataforma continental es, hoy por hoy, el mayor recurso natural que disponemos, cuatro veces más que el territorio nacional y con un recurso camaronero y fauna acompañante muy importante. Múltiples especies de peces que han sido inscritas a nivel mundial, especies nuevas, variedad de cosas que la gente ha ido observando. Lo que sucede es que ya están dentro del TLC, como propiedad intelectual. Los países desarrollados, que sólo cuentan con el 15% de la población mundial, concentran el 99% de las patentes, es una situación que no vale nada ampliar para el desarrollo” (Espinoza, 2004).

El Capítulo 11 del CAFTA, relativo al “Comercio Transfronterizo de Servicios”, contribuye a liberalizar o disminuir al mínimo la protección a la prestación de servicios, a los que concibe como una mercancía en el flujo comercial. Las excepciones del caso están contempladas en el Anexo I del texto del Tratado, que incluye listas separadas por cada país y permite observar las diferencias entre un país y otro en cuanto a los servicios que cada uno intenta proteger (véase el recuadro No. 2).

El ejemplo de Costa Rica, en cuanto a la defensa de su biodiversidad y especialmente de su industria cultural (véase el recuadro No. 2), se asemeja a las políticas adoptadas por Canadá ante casos similares. En el caso canadiense, un organismo de la sociedad civil que asesora al Estado en materia cultural elaboró sus análisis y recomendaciones a partir de una interrogante clave: “¿Es nuestra sociedad únicamente productora y consumidora de bienes y servicios comerciales? ¿O es preciso reafirmar la importancia que reviste la diversidad cultural y lo esencial que resulta que cada país pueda vigilar que la narración de su propia realidad y que sus propias experiencias sean accesibles a sus propios ciudadanos y al mundo entero?” Durante la Ronda Uruguay, Canadá reclamó una exención de la cláusula de nación más favorecida para

sus coproducciones cinematográficas y televisivas, y no asumió ningún compromiso en materia de tratamiento nacional en el sector cultural.

En otros términos, Canadá sustrajo –de hecho– sus políticas culturales del campo de aplicación de las disciplinas previstas en el AGCS y mantuvo su derecho a promover los servicios y los proveedores canadienses en el dominio de la cultura. Tal medida se adoptó conforme a los objetivos de su política cultural y al principio que afirma que los productos culturales no debieran ser tratados como simples mercancías. Esta exención de la cultura, aplicada a los acuerdos comerciales regionales o bilaterales (TLCAN, acuerdos comerciales con Chile e Israel), le permite a Canadá sustraer sus industrias culturales de la mayor parte de otras disposiciones contenidas en tales acuerdos. En el marco del TLCAN, para el caso, Canadá puede continuar sosteniendo sus industrias culturales a condición de que las medidas utilizadas a este efecto sean conformes al acuerdo inicial de libre comercio concluido con Estados Unidos (Groupe de Consultations sectorielles sur le commerce extérieur, 1999).

En suma, en lo que concierne al potencial impacto cultural del CAFTA en las áreas rurales de Centroamérica, la respuesta de las comunidades campesinas, los pueblos indígenas y afro-descendientes expresa en términos políticos su voluntad para defender la esencialidad de su propia cultura, su territorio y los recursos naturales de que aún disponen. Esta conducta se asemeja a un acto de resistencia, que intenta frenar la profundización de la exclusión social en la que dichas comunidades se hallan actualmente. La agricultura es concebida, por este amplio segmento de la población centroamericana, como un bien cultural profundamente arraigado en su historia y como un medio cotidiano de supervivencia. La defensa de la agricultura, por tanto, es otro modo de representar la defensa del conjunto de la cultura propia. Este hecho manifiesta un rechazo a la tendencia que expresa el CAFTA en cuanto a mercantilizar los bienes y servicios, incluyendo los de orden cultural. La cultura es percibida por estos pueblos y comunidades como un bien único, entrelazado con su territorio y los recursos naturales que éste encierra.

El CAFTA representa para estas comunidades una variable de orden económico a la que se percibe como una amenaza a la posesión de sus recursos naturales y culturales, cuyo potencial puede poner en riesgo la supervivencia comunitaria. La defensa de la biodiversidad es otro factor que se suma a la salvaguarda de la supervivencia propia y de la diversidad cultural de la región, lo que se concreta en la protección de su territorio y del conjunto de sus prácticas culturales vinculadas a la riqueza biológica y humana. Todo ello motiva el surgimiento, en las comunidades rurales,

de yuca. El guiffity es una bebida embriagante, elaborada como tradición cultural entre los garífunas. En la manufactura de todos estos productos intervienen elementos culturales firmemente arraigados entre los miskitos y los garífunas de Honduras.

Recuadro No. 2
EL CAPÍTULO 11 DEL CAFTA:
“COMERCIO TRANSFRONTERIZO DE SERVICIOS”,
LA BIODIVERSIDAD Y LA INDUSTRIA CULTURAL CENTROAMERICANA

La mayoría de los países centroamericanos no estableció barreras específicas para proteger la biodiversidad de su territorio y las actividades que se puedan llevar a cabo sobre ésta, tales como la bioprospección. La excepción –como en otros aspectos del Tratado- la constituye Costa Rica. En su lista de excepciones, Costa Rica establece una estricta protección sobre los servicios científicos y de investigación en concordancia con su Ley de Biodiversidad (abril, 1998), señalando que: “Los nacionales extranjeros o las personas jurídicas con domicilio en el exterior que suministran servicios de investigación científica y bioprospección, con respecto a la biodiversidad en Costa Rica, deberán designar un representante legal con residencia en Costa Rica”. El concepto de bioprospección aplicado por el Estado costarricense incluye: “la búsqueda sistemática, clasificación e investigación, para propósitos comerciales, de nuevas fuentes de compuestos químicos, genes, proteínas, microorganismos u otros productos con un valor económico real o potencial, encontrado en la biodiversidad”. En tanto que la biodiversidad incluye: “la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, encontrados en la tierra, el aire, ecosistemas acuáticos o marinos, o en cualquier otro ecosistema ecológico, así como la diversidad entre especies y entre las especies y los ecosistemas de los que forman parte. La biodiversidad también incluye los elementos intangibles tales como: el conocimiento, la innovación y las prácticas tradicionales - individuales o colectivas- con valor económico real o potencial, asociados con recursos genéticos o bioquímicos, protegidos o no por derechos de propiedad intelectual o por sistemas de registro *sui generis*”.³⁰

Asimismo, Costa Rica fue el único país de la región en proteger su industria cultural al establecer que: “se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida que otorgue trato diferencial

a países conforme a cualquier tratado internacional bilateral o multilateral existente o futuro con respecto a industrias culturales, tales como acuerdos de cooperación audiovisual. Para mayor certeza, los programas gubernamentales de apoyo a través de subsidios para la promoción de actividades culturales no están sujetos a las limitaciones u obligaciones de este Tratado. Industrias culturales significa personas involucradas en cualquiera de las siguientes actividades: (a) la publicación, distribución o venta de libros, revistas, publicaciones periódicas, o diarios impresos o electrónicos, excluyendo la impresión y composición tipográfica de cualesquiera de las anteriores; (b) la producción, distribución, venta o exhibición de grabaciones de películas o video; (c) la producción, distribución, venta o exhibición de grabaciones de música en audio o video; (d) la producción, distribución, o venta de música impresa legible por medio de máquina; o (e) las radiodifusoras destinadas al público en general, así como todas las actividades relacionadas con la radio, televisión y transmisión por cable, servicios de programación de satélites y redes de transmisión”.³¹

Los demás países centroamericanos no establecieron barreras de protección relacionadas estrictamente con la biodiversidad o la industria cultural, limitándose a establecer en el Anexo II un artículo en el que se reservan: “el derecho de adoptar o mantener cualquier medida que garantice derechos o preferencias para las minorías...social y económicamente en desventaja”, agregándose en los casos de Guatemala y Nicaragua que entre éstas se incluye a las poblaciones indígenas o autóctonas.³²

Fuente: Elaboración propia a partir del Capítulo 11 del CAFTA y los anexos I y II del CAFTA, listas por país.

indígenas y afro-descendientes, de una conducta política que expresa su voluntad de ejercer una soberanía étnica sobre el territorio y la cultura respectiva para garantizar su supervivencia. Desde tal perspectiva, el CAFTA no sólo aparece como una amenaza para estos pueblos y comunidades sino también como un proceso en el que de antemano se sabe que los sectores agrícolas tradicionales serán perjudicados, sin que estos pueblos

y comunidades perciban un interés explícito por parte de los Estados nacionales de la región para diseñar políticas que prevengan o amortigüen los perjuicios que el libre comercio pueda ocasionar en las áreas rurales.

3. EL POTENCIAL IMPACTO CULTURAL DEL CAFTA EN LAS ÁREAS URBANAS DE CENTROAMÉRICA

a. La industria maquiladora

El potencial impacto cultural del CAFTA entre los actores sociales urbanos se vincula con el grado de incidencia que éste pudiera tener en el incremento de la inversión externa en la industria, particularmente en la expansión de la industria maquiladora. A esta industria se le atribuye una notoria importancia debido

30 Anexo I, Lista de Costa Rica, p. I-CR-30, véanse en la misma página las notas 2 y 3.

31 Anexo II del TLC, p. II-CR-1.

32 Véase Anexo II, Lista de Guatemala, “Asuntos relacionados con las minorías y poblaciones indígenas en desventaja”, p. II-GU-3. Anexo II, Lista de Honduras, “Asuntos relacionados con las minorías”, p. II-HO-7. Anexo II, “Asuntos relacionados con las minorías”, p. II-ES-3. Anexo II, “Asuntos relacionados con las minorías y poblaciones autóctonas”, II-NI-2 (anexos del TLC).

al efecto multiplicador que produce sobre el tejido social, especialmente por los cambios que origina en la cultura laboral. A ello se vincula una serie de cambios en el patrón cultural tradicional de la región y se le identifica como uno de los factores más activos del dinamismo social. Este señalamiento es común a la mayoría de los países del istmo, demostrando así el reconocimiento que existe sobre una estrecha vinculación entre el cambio económico y el cambio sociocultural.

La vinculación del CAFTA con la industria maquiladora, como el impacto cultural que ambos factores pueden provocar en la región, se desprende de la visión que sustentan algunos actores sociales para los cuales dicho Tratado ha sido promovido esencialmente como forma de consolidación de dicha industria. Las estadísticas laborales de la región resaltan el predominio de la mujer entre los asalariados de tal industria, un hecho al que se le atribuye diversas consecuencias de orden social y cultural. En la coyuntura actual se considera que, bajo el influjo del CAFTA, la industria maquiladora puede acrecentar su incidencia y profundizar el proceso de cambio cultural que ya se encuentra en marcha. En el centro del proceso se encuentra la transformación del patrón cultural que definía el papel de la mujer en la sociedad centroamericana, transformación que en parte se sustenta en el creciente desempeño de las mujeres en la economía formal, lo que resulta evidente en la industria maquiladora. Esta “ruptura con el pasado” tiene como contraparte una “masculinización” del sector informal de la economía, lo que también se percibe como un factor del cambio cultural. De allí se desprende la conclusión de que: “El ingreso estable en la familia es el de la mujer. La mujer desempleada no es desocupada, pero el hombre desempleado sí es desocupado. Éste es un hecho culturalmente serio, porque es muy claro cuál es el papel de la mujer en el hogar. Por el machismo, la mujer tiene que trabajar en la maquila y en la casa. Pero el hombre, si no tiene trabajo, no hace nada en su casa, porque es indigno para él...” (Dada, 2004).

En otros términos, esta perspectiva establece una estrecha relación entre las prácticas productivas y la cultura, ubicando principalmente en ese espacio los probables impactos culturales del CAFTA. Desde este punto de vista se elabora un escenario de efectos potenciales que combina hipótesis como la que afirma que el Tratado provocará una “inundación” de productos alimenticios procedentes de Estados Unidos, con otras que afirman que la importación masiva de alimentos básicos dejará sin empleo a miles de familias campesinas y las obligará a sustituir su condición de agricultores por la de migrantes a los centros urbanos nacionales o Estados Unidos. Todo ello, según las mismas hipótesis,

produciría un fuerte desarraigo cultural en las poblaciones rurales. Un eventual desplazamiento de la industria maquiladora hacia municipios rurales que ofreciesen beneficios adicionales a los que ya dispone dicha industria, produciría según tales hipótesis un resultado similar puesto que “la mano de obra campesina pasa a ser mano de obra textilera” (Juachín, 2004). A pesar de tales inquietudes, que con distintos matices se repiten en diversos ámbitos de la sociedad civil, el cambio cultural no es rechazado por completo, creando así un dilema para diversos actores sociales. Las organizaciones de mujeres, por ejemplo, insisten en la necesidad de que prácticas culturales como el “machismo” desaparezcan del contexto regional, en beneficio de una transformación progresiva del patrón cultural que le ha asignado a la mujer un papel tradicional en las sociedades de la región (Juachín, 2004).

b. La polémica sobre la “norteamericanización” de la cultura y la identidad cultural centroamericana

Entre otros potenciales impactos culturales identificados, destacan los relacionados con un hipotético aumento de la oferta de productos transnacionales y la expansión de las ventas de “comidas rápidas” del mismo origen, generando así el menosprecio y la disminución del consumo de mercancías y productos alimenticios tradicionales, lo cual –desde tal perspectiva– representaría un impacto negativo sobre la identidad nacional (Illescas, 2004; Díaz, 2004; Fasquelle, 2004; Flores, 2004).³³ Sin embargo, otros actores sociales no visualizan del mismo modo el probable impacto cultural del CAFTA; más bien lo perciben como una oportunidad para entrar en diálogo con la cultura estadounidense, descartando con ello el concepto de “influencia cultural” para reemplazarlo por el de “interdependencia cultural”. Según el presidente de CONCULTURA de El Salvador, “ello implica que las regiones que se inclinan a tener un diálogo cultural más fluido, mucho más cercano, mucho más interdependiente, van a poder enfrentar con mayor capacidad, mayor cohesión y mayor fuerza los retos que implica la globalización” (Hernández, 2004).

El riesgo señalado por otros actores sociales, respecto a la profundidad que pudiera alcanzar la “norteamericanización” de la cultura centroamericana con la entrada en vigor del CAFTA, se reduciría –según el mismo entrevistado– al considerar que la cultura estadounidense está tan ampliamente extendida

33 Otros entrevistados, en Guatemala y El Salvador, expresaron opiniones similares.

en Centroamérica que “no sé que más podríamos conocer ya...”. Por el contrario, sostiene Federico Hernández, el área cultural centroamericana tiene una gran potencialidad para llegar al mercado de Estados Unidos y ejercer su influencia allí. El funcionario agregó que: “...esto lleva a que nuestros países enfrenten este reto, con mucha más capacidad de identificarse con su pasado y con sus raíces, pero al mismo tiempo con la posibilidad real de influir culturalmente a otras naciones”. Como ejemplo citó el caso de la pupusa, el platillo típico por excelencia de El Salvador, que según él compite desde hace medio siglo con otras expresiones culinarias del mundo, sin perder su identidad y su significado cultural para los salvadoreños. El mismo funcionario concluyó que: “...cuando la identidad está arraigada, cuando hay una conciencia en cada persona de su identidad cultural y la transmite, no la pierde, por mucho que se le bombardee” (Hernández, 2004).

La identidad cultural es otra dimensión implicada entre los retos que el CAFTA introduce en la región, lo cual se vincula a inquietudes tales como la “norteamericanización” de la cultura centroamericana y el grado de apertura de la cultura regional. Al respecto, es importante considerar algunos aspectos de una discusión similar sostenida en México, en la que el escritor Carlos Monsiváis argumentaba lo siguiente: “...yo sí creo que la americanización es ahora un componente de la mexicanidad o de lo mexicano o de lo nacional, que no se puede entender ya un desarrollo nacional sin el componente de americanización que además lleva por lo menos sesenta años actuando. No es una cosa nueva ni es un hecho que me parezca éticamente reprochable o aprobable; está ahí, y no tengo por qué abstenerme de describirlo. Hablar de lo mexicano sin incluir la americanización es inventarse algo que hace mucho dejó de existir y que el reconocimiento de estas situaciones también lleva a una desmitificación de lo que han sido los valores corruptos, represivos, autoritarios, que prescinden por completo de los derechos de la mujer, que están imbuidos en el autoritarismo. No veo por qué esa identidad sigue siendo tan elogiada cuando ha sido parte de la opresión, una parte muy poderosa, interna, de la opresión” (Valenzuela, 2000).

El mismo autor no pone en duda que el proceso de integración formal con la economía de Estados Unidos repercute en lo cultural y acentúa la importancia de la “americanización”, a la que él define como: “...la puesta al día permanente, que es también el recurso de adaptación psicológica al cambio”. En consecuencia, según Monsiváis: “Si el sentido de ‘lo contemporáneo’ se decide en Estados Unidos, un latinoamericano que se pregunta ¿qué tan contemporáneo soy? en rigor está diciendo ¿qué tan cerca o qué tan lejos estoy del

modelo norteamericano? Así de colonizado, así de realista y así de inevitable” (Valenzuela, 2000).

c. El CAFTA y la educación pública

Otros temas que resultan controversiales en este ámbito son los que relacionan las facilidades que ofrece el CAFTA en materia de inversión y servicios con una eventual privatización de la educación pública, lo que implicaría que los Estados nacionales abandonasen tal responsabilidad social. Según un dirigente del gremio de educadores de Guatemala: “Para el caso del magisterio, indudablemente, la amenaza más seria es la privatización de la educación... Es una amenaza social, porque indudablemente va a generar una gran cantidad de despidos, tanto a los trabajadores del campo como a los trabajadores de la ciudad, y dentro de ellos indudablemente a los trabajadores de la educación guatemalteca. (...) Esto va a dejar a los maestros en manos de la iniciativa privada, sin la capacidad de formar sindicatos” (Fuentes, 2004).³⁴ Una inquietud similar existe en la Universidad de El Salvador (UES, estatal), cuyas autoridades emitieron un comunicado público en el que refiriéndose al CAFTA llamaron la atención sobre: “...las implicaciones que estos tratados tendrán sobre los servicios públicos, especialmente la educación, el agua, la salud, la vivienda y la seguridad, que al convertirse en mercancías, limitan su acceso a la población de menores ingresos” (Universidad de El Salvador, 2003).

La declaración de la UES se inspiró en una resolución de la Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas, sostenida en Río de Janeiro en abril de 2002, en la que se condenó las políticas de la OMC relacionadas con la comercialización de la educación y requirió a los gobiernos participantes “no suscribir ningún compromiso en el ámbito de la educación superior en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios... y que forma parte esencial del TLC CA-EU y del ALCA en proceso de negociación” (Universidad de El Salvador, 2003). La IV Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas, que se reunió en San Salvador en diciembre de 2003, emitió la denominada “Carta de San Salvador” (2003), en la que se reiteró: “Pedir a los gobiernos no comprometer la educación en los acuerdos concretados en el marco del Acuerdo General del Comercio de Servicios (AGCS), y en los casos donde ya lo hayan hecho, propiciar la reversión de esta decisión”. La

34 El entrevistado indicó que su organización representa a 70,000 maestros en los 22 departamentos de Guatemala en los niveles de pre-primaria, primaria y secundaria, así como algunos trabajadores administrativos.

Carta de San Salvador fue suscrita por todas las universidades públicas de la región y por el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA).

La principal inquietud de las universidades públicas de la región es que el CAFTA y la apertura en la prestación de servicios que éste propicia puedan significar un recorte del presupuesto universitario y en general de la inversión estatal en educación, además de provocar un desplazamiento de los profesionales nacionales que no pudieran competir en igualdad de condiciones con sus homólogos de EE.UU. Según un alto funcionario universitario de El Salvador, “Estados Unidos puede propiciar avalanchas de instituciones de educación superior, que tienen fundamentalmente como motivación el lucro y obstruir el papel de las universidades públicas. (...) Para el caso, la formación de los profesores de educación media o de educación primaria podría ser sustituida, con prioridad, en licitaciones por universidades extranjeras, la presencia de consultores y gente con alto nivel de formación... La privatización de la educación en general, que va a limitar el acceso de grandes mayorías de la población a la educación, incluida la educación universitaria, son algunos de los factores que van a incidir en esto” (Espinoza, 2004).

Las inquietudes de los educadores de Guatemala y El Salvador tienen diferentes bases de sustentación; en el caso de El Salvador –que también es el de Honduras– el grado de liberalización de los servicios acordado por sus respectivos gobiernos en la negociación del CAFTA no estableció una protección específica para la educación pública, no así en el caso de Guatemala y los demás países de la región –especialmente Costa Rica– que incluyeron a la educación pública entre los renglones protegidos y la ubicaron entre las excepciones del anexo correspondiente.

La necesidad de transformar la educación, para adecuarla a los nuevos retos que plantean el CAFTA y el crecimiento económico, es otra de las preocupaciones más sensibles entre los actores sociales de la región. Éste es un punto en el que coinciden los sectores que representan al Estado, la sociedad civil y los empresarios al considerar que elevar la calidad de la educación es una condición indispensable para superar los bajos indicadores económicos de los países de la región. Esta convergencia en torno al vínculo entre educación y desarrollo no es nueva, pero se convierte en un impacto originado por el Tratado en la medida en que éste se vuelve una referencia desde la que se insiste en la necesidad de mejorar la calidad de la educación, modernizar sus métodos, actualizar sus contenidos y ampliar su cobertura (Knut, 2004).³⁵ Asimismo, la visión de estrechar los vínculos entre la educación y la economía, que hasta ahora no había sido evidente en la región, comienza a manifestarse en

el acercamiento que buscan algunas universidades públicas y sectores empresariales interesados. Este cambio de visión se refleja, además, en el incremento de la inversión en el área de investigación y desarrollo, como se observa en el caso de la UES, institución que afirma estar desarrollando entre 50 y 60 proyectos de investigación y haber recibido del Estado salvadoreño un millón de dólares para financiarlos (Espinoza, 2004).³⁶

Este hecho, que refleja el modo en el que algunas universidades asumen los retos del presente, es también una respuesta a los desafíos que se desprenden del CAFTA y que se manifiestan en la aceleración del proceso de cambio. El caso de la UES, cuyos proyectos de investigación se concentran en áreas futuristas como las ciencias del mar y las ciencias de la tierra, puede constituir un paso adelante en la necesaria transición hacia la economía del conocimiento por medio de la inversión en investigación y desarrollo, una de las carencias más evidentes de la región centroamericana.³⁷ De allí que el tema de la propiedad intelectual y el monopolio de las patentes sea sensible entre los funcionarios de la UES,³⁸ quienes están convencidos de que el grado de liberalización negociado por su país en el caso de los servicios deja a la educación pública al descubierto.

En otros casos, como el de Honduras, cuya más antigua universidad pública se debate actualmente en

35 El entrevistado reiteró la necesidad de que se produzcan profundas transformaciones en los sistemas educativos de la región y que los estados respectivos incrementen la inversión en el sector educativo.

36 La cifra indicada fue incrementada en un millón de dólares más por el nuevo gobierno del presidente Elías Saca. Según Espinoza (2004): “...es posible producir conocimiento pertinente a nuestro desarrollo, a nuestras realidades o nuestros problemas, esta es la salida, invertir en educación, fortalecer la inversión social, generar formación en nuestros recursos humanos, en general eso nos va a permitir salir del subdesarrollo”.

37 Como señala un estudio del Banco Mundial: “... las principales prioridades de la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe hoy en día son eliminar con rapidez la brecha en la educación secundaria, a tiempo que se facilita acceso a la educación terciaria, y crear mejores incentivos para la I&D y capacitación del sector privado, incluida una revisión general de los planes de I&D y de capacitación financiados y ejecutados predominantemente por el sector público...” (Ferranti et al, s.f.).

38 Esto se constata en expresiones tales como: “...el TLC propicia, todavía con mayor agudeza, con una mayor envergadura, el monopolio de las patentes. Los tratados, más que lo que la OMC ya ha planteado en ese sentido, es una amenaza para los recursos naturales y para la escasa producción intelectual que tenemos, que podría verse todavía más limitada por esta situación” (Espinoza, 2004). Véase además la declaración de la UES sobre el CAFTA (UES, 2003).

Recuadro No. 3
EL CAPÍTULO 9 DEL CAFTA “CONTRATACIÓN PÚBLICA”
Y LA EDUCACIÓN PÚBLICA CENTROAMERICANA

“Artículo 9.2: Principios Generales

1. Con respecto a cualquier medida cubierta por este Capítulo, cada Parte concederá a las mercancías y servicios de la otra Parte y a los proveedores de la otra Parte de tales mercancías y servicios, un trato no menos favorable que el otorgado por dicha Parte o entidad contratante a sus propias mercancías, servicios y proveedores.
2. Con respecto a cualquier medida cubierta por el presente Capítulo, ninguna Parte podrá:
 - (a) conceder a un proveedor establecido localmente un trato menos favorable que el otorgado a otro proveedor establecido localmente, en razón del grado de asociación o de propiedad extranjera; o
 - (b) discriminar contra un proveedor establecido localmente en razón de que las mercancías o servicios ofrecidos por dicho proveedor para una compra particular sean mercancías o servicios de otra Parte.
3. Para los fines de los párrafos 1 y 2, la determinación de origen de las mercancías se realizará de manera consistente con el Capítulo Cuarto (Reglas de Origen y Procedimientos de Origen).
4. Con respecto a la contratación cubierta, una entidad contratante se abstendrá de tomar en cuenta, solicitar o imponer condiciones compensatorias especiales en cualquier etapa de una contratación.
5. Los párrafos 1 y 2 no se aplican a las medidas relativas a aranceles aduaneros u otros cargos de cualquier tipo que se impongan a la importación o que tengan relación con la misma, al método de recaudación de dichos aranceles o cargos, otras regulaciones de importación, incluyendo restricciones y formalidades, o a las medidas que afectan al comercio en servicios diferentes de las medidas que reglamentan específicamente la contratación pública cubierta por este Capítulo”.

La cobertura del Capítulo 9 está limitada en un grado relativo por las excepciones establecidas en los anexos correspondientes, observándose algunas variantes de un país a otro. Una característica

relevante es la presencia de dos polos extremos en cuanto al grado de liberalización de la prestación de servicios que se contempla en este capítulo, lo que se refleja en la liberalización total establecida por El Salvador y el proteccionismo establecido sobre una diversidad de servicios por parte de Costa Rica y Estados Unidos. Los demás países centroamericanos, particularmente Nicaragua y Guatemala, establecieron restricciones sobre algunos servicios públicos estratégicos, mientras que Honduras estableció pocas excepciones y se acercó más al polo de elevada liberalización representado por El Salvador. En el caso de Costa Rica, las excepciones en materia de servicios son múltiples y se refieren a los sectores estratégicos de la participación estatal en la economía y a su capacidad potencial para generar conocimiento. Una excepción clave establecida por Costa Rica es lo relativo a “investigación y desarrollo” y a los servicios derivados de ésta (una excepción que también se encuentra en la lista de Estados Unidos, pero que fue ignorada por los otros países centroamericanos), la administración de instalaciones que son propiedad del gobierno y todos los servicios públicos. La lista de excepciones de Guatemala incluyó servicios como la distribución de electricidad, agua y gas; los servicios de la administración pública y los dirigidos a la comunidad; los servicios de seguridad social de afiliación obligatoria; la educación pública; los servicios sociales y de salud, así como todos los relacionados con el saneamiento y el tratamiento de residuos. La lista de Honduras excluyó únicamente los servicios de transporte terrestre y aéreo, así como los servicios de agua, electricidad y gas por medio de tuberías principales. Las excepciones incluidas por Nicaragua se asimilan a las de Guatemala, excluyendo entre otras los servicios sociales y de salud, la educación pública, la distribución de agua, electricidad y gas por medio de tuberías principales, los servicios de la administración pública y comunitarios, la seguridad social de afiliación obligatoria, los alcantarillado, saneamiento y tratamiento de residuos.

Fuente: Elaboración propia a partir del Capítulo 9 del CAFTA “Contratación Pública”, p. 9-2; Anexo 9.1.2. (b) (i), Sección E: Servicios, pp. 32-33.

una severa crisis, la educación es percibida como un instrumento necesario para el desarrollo económico, pero también como un medio para recuperar valores que eleven la autoestima y fortalezcan la identidad de su población. Algunos profesionales hondureños consideran que el potencial impacto cultural del CAFTA puede ser de gran profundidad en su país, como lo afirma un reconocido economista al señalar que: “...el mayor peligro para mí no es tanto el económico, ni las inversiones, sino la desculturización, la pérdida de una identidad total...” (Díaz, 2004).³⁹

d. La controversia entre modernización e identidad

El correlato de la visión que existe en las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones del Estado y el empresariado centroamericano respecto al potencial impacto cultural del CAFTA en la región,

³⁹ En el mismo sentido se expresó Jorge Illescas Oliva, ex director de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) y analista político, entrevistado en Tegucigalpa en julio de 2004.

es que los actores mencionados no han podido sustraerse a lo que un autor denomina “la gran disyuntiva de nuestro pensamiento en el siglo XX”, la que él caracteriza como “lo modernizador versus lo identitario” (Devés, 2003). Según el estudio citado: “Es precisamente la detección de estos espacios lo que permite ubicar los tópicos clásicos (reducción del Estado, exaltación del mercado, crítica de la programación o la planificación, extrapolación de las leyes del mercado hacia la política, entre otras) en conexión con la historia de nuestro pensamiento, a la vez que detectar los trazos de originalidad o novedad de los planteamientos neoliberales latinoamericanos” (Devés, 2003). En ese espacio preciso se posicionan las diversas visiones que se tejen alrededor de los beneficios o los perjuicios culturales que este Tratado puede generar en el istmo centroamericano, observándose que los que se identifican con el neoliberalismo se ubican en el lugar que le corresponde a los “modernizadores”, mientras que los que ponen la defensa de algunos valores tradicionales y de la identidad nacional por encima de las consideraciones de orden económico y comercial, se ubican en la posición que le corresponde a los “identitarios”.

Esta pugna de orden ideológico es más notoria aún cuando se intenta poner en perspectiva las opiniones de los actores sociales que participan en el debate, de lo que se deduce que la presencia del CAFTA no hace más que desenterrar y hacer pública una controversia que ha caracterizado al pensamiento latinoamericano durante el último siglo. La modernidad representa el cambio, mientras que las conductas que se le oponen expresan con ello una resistencia al cambio tal y como éste se concibe desde el Tratado, un cambio que a los actores de la sociedad civil se les presenta como factor de incertidumbre que puede inducir a un proceso que puede romper el tejido social tradicional, sin ofrecer a cambio una alternativa visible o atractiva. En otros términos, la percepción que prevalece entre algunos actores sociales es la de que el Tratado implica una especie de salto al vacío. ¿Cuál es la propuesta social que se deriva del CAFTA? Hasta ahora no se conoce ninguna. En este sentido, además de revivir el debate entre “modernizadores” e “identitarios”, el principal impacto cultural que el mismo está provocando, inclusive antes de ser ratificado, es el de nuclear a su alrededor y en su contra las demandas hasta ahora dispersas de los actores sociales que exigen priorizar los componentes de la agenda social interna, enfatizando también en la defensa de la cultura y la naturaleza ante las amenazas externas.

Los sectores más críticos de la región identifican la propuesta cultural del CAFTA con la globalización y sus características más perjudiciales (difusión de patrones culturales predominantemente estadounidenses

en los medios de comunicación social, predominio de la técnica sobre los valores humanísticos, difusión de productos genéticamente modificados que alteran la biodiversidad, entre otros), lo que provoca en tales sectores una reacción defensiva a partir de la convicción de que la globalización afecta sus patrones culturales y amenaza sus recursos naturales y culturales. Esto parece obligarles a insistir en reivindicar los valores tradicionales que se asumen como propios y a elaborar propuestas que propenden a proteger sus recursos naturales.

Cuando se trata de la dimensión cultural, las sociedades centroamericanas muestran una clara división entre la inclinación de sus elites hacia el cosmopolitismo y la vocación localista o nacionalista de las amplias mayorías de los países del istmo. Esta realidad puede aportar al proceso de cambio actual dos ritmos distintos, considerando que probablemente resulta más fácil y expedito pasar del cosmopolitismo a la globalización, que del localismo-nacionalismo al orden global. Para los sectores mayoritarios de la región, constituidos por campesinos e indígenas, el salto resulta aún más difícil si se considera que su proceso de integración a la nación sigue pendiente en la agenda política, económica y social de la región. Ahora se presenta el reto de intentar el paso tanto a la globalización como al CAFTA, pero sin haber completado el proceso de integración nacional, como lo demuestran los reclamos de inclusión manifestados por diversos sectores de la sociedad civil centroamericana consultados para este estudio.

Cuando los indígenas de Guatemala reclaman que se les reconozca sus derechos en diversos órdenes y que se respete el Acuerdo de Identidad suscrito en 1995, están diciendo que todavía no se sienten parte de su nación y que resienten el predominio de la marginalidad entre ellos; esto resulta más dramático al constatar que los indígenas representan más del 60% de la población total de Guatemala. Lo mismo cabe decir en el caso de los trabajadores agrícolas del mismo país, que anteponen la aplicación de la reforma agraria a cualquier otro cambio, porque consideran que ése es un medio que favorece su inclusión en cualquier dinámica relacionada con el desarrollo y el crecimiento económico. El respeto a los derechos laborales en la industria maquiladora y la necesidad de efectuar cambios en el patrón cultural vigente, vienen a ser el reclamo de inclusión que se origina en las organizaciones de mujeres de la región, que además demuestra el carácter parcial de su incorporación a la nación en términos de derechos ciudadanos reconocidos y en vigor cotidiano. En tal contexto, la falta de consenso o acuerdo social es reemplazada por el conflicto y la práctica opositora que manifiestan diversos movimientos sociales de la región, que en la coyuntura

actual se dirige contra el CAFTA y sus potenciales consecuencias culturales.

En suma, la cultura centroamericana se ve inmersa y obligada a responder a los desafíos de dos procesos: el interno y el externo. Ambos procesos interactúan y establecen una influencia recíproca, lo cual determina el ritmo con el que se producirán los cambios potenciales. Desde tal perspectiva, el impacto cultural del CAFTA puede ser perjudicial, pero también puede ser un estímulo al cambio de los factores que le impiden a las sociedades centroamericanas avanzar hacia el aprovechamiento óptimo de sus potencialidades. La necesidad de transformar la educación y revalorar la cultura de

la región, para citar un ejemplo sensible a diversos actores sociales, tiene una dimensión que sólo puede ser positiva. No obstante, sus posibilidades de éxito dependen del modo en que éstas se produzcan y la orientación que reciban. La transformación del patrón cultural que determina el papel que los sujetos sociales desempeñan socialmente, en términos de superar las limitaciones que enfrenta actualmente, también puede traer resultados que ayuden a revalorar el cambio cultural. En este aspecto, como en muchos otros, la introducción del CAFTA no hace más que revelar, con suma agudeza, los dilemas propios de las sociedades centroamericanas.

CAPÍTULO III

LOS EFECTOS POLÍTICOS Y CULTURALES PROPIOS DEL CAFTA Y LOS DE LA GLOBALIZACIÓN

Como se expresa en la presente propuesta de investigación y se reitera en distintas partes de este estudio, especialmente en los dos primeros capítulos, desde la perspectiva de los autores del mismo el CAFTA es un eslabón del proceso de globalización de la economía, en el que confluyen la política exterior de Estados Unidos para crear un área hemisférica de libre comercio y la política de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para regular diversos aspectos del intercambio mundial de bienes y servicios. En lo que respecta a esta última, como lo destaca un estudio de la CEPAL, el acta final de la Ronda Uruguay (1994) constituye un marco normativo importante ya que los entendimientos generales a ser negociados incluyeron temas como la protección y preservación del ambiente, así como la necesidad de crear condiciones para mejorar la situación laboral. Ello conduce a poner sobre la mesa de negociaciones aspectos que anteriormente se consideraban dominio de la soberanía nacional de cada país (CEPAL, 1995).

Lo anterior demuestra que, desde 1994, la agenda de la política hemisférica de Estados Unidos había sido expuesta y era del conocimiento de los gobiernos de los países centroamericanos, lo mismo que las disposiciones y los temas de debate surgidos en el seno de la OMC. En el año 2001 entró en vigor el *CBTPA*, un acuerdo unilateral de Estados Unidos que favoreció a los países que ya se habían acogido a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, siempre y cuando cumplieran algunos requisitos. Según un reconocido informe sobre el estado de la región: “En el caso del *CBTPA* al país beneficiado con este esquema se le exige cumplir las obligaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC), proteger los derechos de propiedad intelectual, asegurar el respeto de los derechos laborales reconocidos internacionalmente, eliminar las peores formas de trabajo infantil, combatir el narcotráfico e impulsar la transparencia en las compras estatales” (PNUD, 2003). Todo esto asume un carácter formal en capítulos específicos del CAFTA,

incorporando tales elementos a las normas generales que rigen las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y los países centroamericanos. A ello se debe agregar la voluntad de los Estados nacionales del istmo para abrir sus economías con la intención de participar en mejores condiciones en el dinamismo de la economía mundial, para lo cual desde las décadas de 1980 y 1990 se ha venido adoptando distintas reformas y medidas.

Estos antecedentes dificultan la tarea de establecer distinciones entre los efectos potenciales del CAFTA y los que son propios de la globalización, como afirma el economista mexicano Alberto Arroyo Picard: “En innumerables foros y debates se pregunta si se puede distinguir estrictamente cuáles aspectos de la realidad son efecto directo del TLCAN y cuáles no. Hay que reconocer que ello difícilmente se puede hacer con nitidez. Ciertamente, no todo lo que sucede a la economía en los últimos años se debe al TLCAN. Hay problemas estructurales anteriores a la estrategia neoliberal. Nadie en su sano juicio pretendería convertir al TLCAN en el factor explicativo de todo, ni de lo bueno, ni de lo malo. Sin embargo, me parece que distinguir lo que es efecto del TLCAN y lo que se debe a la estrategia económica general es una distinción poco relevante. En primer lugar, el TLCAN es parte de esa misma estrategia que se inicia en 1982, es su formalización jurídica. En segundo lugar, al negociar el TLCAN, la estrategia económica de la que forma parte llevaba 10 años de implementación, por lo que la pregunta para evaluar el TLCAN es si lo que se negoció creó mejores condiciones para enfrentar las dificultades preexistentes. (...) La pregunta metodológica es ¿lo negociado en el TLCAN ayuda o no a enfrentar los problemas preexistentes?” (Arroyo, 2001).

Un aspecto que no ha recibido la atención que merece es el ritmo al que puede producirse un conjunto de cambios que al entrar en vigor el CAFTA afectará el orden jurídico-institucional de los Estados nacionales de la región. Esto constituye un hecho que la

globalización no ha logrado establecer por completo a pesar de los múltiples compromisos ya contraídos por los países del istmo en la OMC, otros foros internacionales y en sus relaciones bilaterales con Estados Unidos. A ello ha contribuido, entre otros factores, la inexistencia de una agenda concertada entre las naciones centroamericanas para implementar conjuntamente las reformas que se derivan de tales compromisos. Así, el ritmo del proceso de adecuación del marco jurídico y la actualización institucional de los Estados de la región se ha producido en tiempos distintos y ello ha provocado cierta asimetría entre éstos.⁴⁰

Como destaca un portavoz de los empresarios salvadoreños: “...El Salvador fue de los primeros países centroamericanos que se acomodó a las exigencias de los mercados globales y que llegó a tener una legislación, digamos moderna, en materia de protección de la Propiedad Intelectual. Recientemente también tenemos una Ley de Protección a las Marcas; veníamos utilizando convenios centroamericanos que estaban fuera de eso y ahora tenemos ya la legislación de Marcas y Patentes, tenemos cubiertas las dos cosas. En el momento en que el Congreso de Estados Unidos estaba discutiendo la ampliación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, el tema laboral, el respeto a la Propiedad Intelectual y el tema del respeto al ambiente, tres condiciones básicas, El Salvador las generó, las aprobó y forman parte del cuerpo de leyes de la República, de tal forma que yo diría que en estos dos

temas no tenemos mayor dificultad en la negociación del CAFTA, porque fueron hechos casi a la medida de las exigencias de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe” (Monge, 2004). Sin embargo, éste no es el caso de todos los países de la región.⁴¹

En comparación con lo alcanzado hasta hoy por la globalización en esta materia, el Tratado podría imprimirle un ritmo más acelerado a un conjunto de cambios cuyos componentes y magnitud actualmente no pueden ser previstos en su totalidad, tanto por la amplitud que puede adoptar el efecto multiplicador de la acción transversal del CAFTA, como por la falta de agendas precisas de readecuación legal e institucional en los Estados de la región. Asimismo, la aceleración que el mismo le puede imprimir al proceso puesto en marcha por la globalización en las naciones del istmo, puede traer como consecuencia la generación de nuevos desequilibrios y riesgos para algunos países, como podría ser el caso de Honduras. Según el economista Efraín Díaz Arrivillaga: “El problema es que este proceso ha sido demasiado rápido y no sé si Honduras está lista para someterse a todos los ajustes que habrá que hacer en los aspectos políticos, económicos y sociales, así como en la institucionalidad para poder enfrentar adecuadamente esta nueva situación” (Díaz, 2004). Lo dicho respecto a Honduras podría afectar también a otros países del área, en un grado u otro, especialmente si se considera la similitud asumida desde la década de 1990 por el proceso de cambio que afecta a los países de la región.

40 Estas asimetrías, en cuanto a la legislación relacionada con los compromisos adquiridos por los países centroamericanos en la OMC, eran mucho más evidentes hacia 1995. En esa misma fecha, un estudio de la CEPAL caracterizaba la legislación centroamericana sobre propiedad intelectual como “heterogénea, incompleta y en algunos casos, obsoleta”. En el mismo estudio se destaca que a esa fecha había una nueva legislación en proceso y estaba previsto el decreto de otras leyes respecto a “protección a inversiones”, “inversión extranjera”, “sectores prohibidos al capital extranjero en la economía”, “tributación”, “estímulos a la inversión extranjera”, entre otras (CEPAL, 1995). En el cuadro 23 (p. 137), el estudio citado elabora una descripción de los avances legislativos en materia de propiedad intelectual en todos los países de la región, destacándose varias diferencias.

41 Véase al respecto el estudio de González (2002) sobre los cinco países centroamericanos.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Un primer aspecto a considerar es que, con excepción de las instituciones estatales respectivas y los representantes del sector empresarial que intervinieron directamente en la negociación del Tratado, los actores sociales restantes tienen solamente un conocimiento parcial o sectorial de lo suscrito en el CAFTA.

Otro factor a tener en cuenta es la inexistencia de estudios de impacto correspondientes a las distintas dimensiones y temas contemplados en el Tratado, lo que representa una dificultad adicional para poder evaluar y comparar las consecuencias que hubiesen sido previstas con la visión que los actores sociales tienen respecto a los mismos temas. A este hecho debiera atribuírsele mayor importancia de la que parece tener actualmente, considerando que puede resultar paradójico que los Estados nacionales de la región le concedan un valor esencial al proceso de integración formal de sus economías con la de Estados Unidos, sin adoptar las medidas pertinentes para anticipar las consecuencias potenciales de tal hecho en el tejido económico, político, social y cultural de sus naciones respectivas.

Los diversos actores sociales de la región están convencidos que el CAFTA no producirá beneficios y perjuicios similares para todos; es decir, nadie duda de que en el proceso de aplicación de este Tratado habrá ganadores y perdedores. Sin embargo, antes de su suscripción en Centroamérica no se produjo un debate público en el que se identificara a los que resultarían beneficiados o perjudicados como consecuencia de su aplicación. Este hecho representa otro factor de incertidumbre, especialmente para la sociedad civil pero también para otros sectores, que carecen de conocimientos precisos para ponderar los elementos positivos y negativos del Tratado.

En el caso de los movimientos sociales, que por su vinculación con sus homólogos del continente han dispuesto de puntos de referencia y comparación más amplios, es preciso considerar que en sus opiniones también influye la preexistente desconfianza respecto al Estado, una conducta que no es exclusiva de los movimientos sociales y la sociedad civil. En este caso, la “falta de transparencia” señalada por diversos sectores desde el inicio de las negociaciones del CAFTA, se traduce actualmente en desconfianza respecto a los objetivos del Tratado y a sus probables consecuencias para las sociedades centroamericanas. Al percibirse como excluidos de las negociaciones y sin disponer de la información precisa para evaluar su situación respecto al Tratado, diversos actores sociales traducen tal percepción en motivo de resistencia y oposición a la ratificación del mismo. El descrédito del Estado ante la sociedad civil, como la desconfianza que muchas veces manifiestan los movimientos sociales respecto a los sectores empresariales, contribuye a potenciar en mayor medida a las posturas reactivas que a las pro-activas con respecto al Tratado.

Otro factor que se vincula con el impacto político y cultural del CAFTA es la insatisfacción social que manifiestan los gremios campesinos, indígenas y afrodescendientes, mujeres, asalariados urbanos y otras capas populares cuando se consulta su opinión sobre las probables incidencias del Tratado en su ámbito respectivo. Como resultado, su atención se desplaza fácilmente del tema del Tratado hacia la agenda social y política de los movimientos sociales, desde la que enfatizan sus demandas y reiteran su rechazo total o parcial al mismo. Si a ello se agrega el clima de inseguridad y deterioro de las relaciones sociales en el que vive la mayoría de los países de la región, resulta comprensible que el CAFTA sea identificado por diversos actores sociales entre los factores que contribuyen a incrementar la inestabilidad y la incertidumbre en los países del istmo.

2. CONCLUSIONES GENERALES

1. El CAFTA forma parte de un proceso que se inició en Centroamérica mediante la adopción de políticas neoliberales y la implementación de reformas económicas y políticas que se insertaron en la transición que se produjo en las décadas de 1980 y 1990. En consecuencia, su suscripción y los impactos potenciales de su aplicación constituyen elementos de continuidad en tal proceso. La globalización de la economía y la configuración de una nueva división internacional del trabajo estimularon tal proceso y contribuyeron a su aceleración y consolidación en los últimos años del siglo XX. Desde esta visión, el Tratado no representa un nuevo punto de partida en la historia económica de la región sino un eslabón del proceso diseñado por la política exterior de Estados Unidos para crear un área de libre comercio en el hemisferio americano.
2. Una intención fundamental de este estudio ha sido la de relacionar los aspectos políticos y culturales que pudieran derivarse del CAFTA con los procesos de orden político, económico y cultural que ya estaban en curso en la región antes de su negociación y suscripción. Estos procesos se caracterizan por la estrecha vinculación que existe entre la dimensión económica, la dimensión política y la dimensión cultural, entre las que se produce una influencia recíproca. La reforma económica de la década de 1990 condujo a una mayor apertura de la economía regional, que a su vez incidió en una mayor apertura de la dimensión política y cultural de los países del istmo. La estabilidad política y un régimen electoral funcional, con la participación de fuerzas políticas que hasta la década de 1980 actuaban al margen del marco político vigente en varios países del área, demuestran el carácter de tal apertura. La incidencia de los medios de comunicación social en los diversos contextos y escenarios de la cultura centroamericana, actuando como vehículos de la globalización, contribuyó a la apertura cultural de los países de la región. Tener presente el modo en que estas tres dimensiones interactúan en el contexto centroamericano ha sido esencial para identificar las distintas formas por las que se manifiestan los potenciales impactos políticos y culturales del CAFTA en este escenario. Es por ello que en este estudio se ha insistido en la necesidad de tener una visión de proceso, para que la identificación del cambio en sus diversas facetas se inserte con el contexto regional en su dinámica propia de evolución histórica.
3. Las consecuencias políticas y culturales del CAFTA en Centroamérica no pueden por tanto dissociarse del comportamiento de la economía y de las formas que ésta ha asumido en la región, especialmente en sus sectores más dinámicos. La industria maquiladora, que se estableció en la región como resultado de la apertura económica, se basa en procesos de producción fragmentados en múltiples etapas y situados en diferentes países. Uno de los efectos políticos generales más importantes del Tratado, entre los identificados por este estudio, es el riesgo de fragmentación que corren la autonomía política y la soberanía que antes ejercían los Estados nacionales. Al asumir compromisos tales como el de aceptar la jurisdicción de tribunales supranacionales para solucionar diferencias entre inversionistas y Estados, o al aceptar la suscripción de un grupo de tratados adicionales para cumplir con lo estipulado por el CAFTA en materia de derechos de propiedad intelectual, los Estados nacionales renuncian a una cuota de su autonomía y de su soberanía tradicionales. Este hecho implica, entre otras consecuencias, la desterritorialización del Estado nacional y el inicio de un proceso de fragmentación del poder político y de la soberanía nacional, similar en sus rasgos al proceso de fragmentación que caracteriza el funcionamiento de la industria maquiladora.
4. La cultura centroamericana, incluso antes del CAFTA, se ha manifestado también como trans-territorial. La emigración de millones de centroamericanos a Estados Unidos, otro de los fenómenos observados en el escenario sociocultural de la región, ha contribuido desde décadas atrás a homologar los fenómenos de fragmentación que comienzan a predominar en la economía y ahora también en la dimensión política. El caso más evidente de transterritorialidad cultural es el de El Salvador, país en el que se ha llegado a acuñar un eslogan sobre el “hermano ausente”, que representa a los centenares de miles de salvadoreños que han emigrado a Estados Unidos, a los que también se les percibe como parte del mercado global en el papel de destinatarios de los denominados “productos nostálgicos”.
5. En este proceso de influencia recíproca, en el que las tres dimensiones mencionadas tienden a homologar sus características y a desempeñar papeles similares en un contexto cada vez más global, el CAFTA introduce la necesidad de reconsiderar temas como la autonomía y la soberanía nacional, además de proponer una modificación sustantiva de la visión que predomina en Centroamérica sobre el Estado y la identidad nacional.
6. En lo que concierne a la dimensión cultural, el potencial impacto del CAFTA obliga a una reinterpretación del contenido de la cultura

contemporánea de Centroamérica, en conjunto y en relación con Iberoamérica y Estados Unidos, que constituyen sus principales referentes históricos y contemporáneos. Como resultado, ello debiera conducir a la formulación de un nuevo pensamiento para revalorar la cultura e intentar superar el antagonismo que ha prevalecido entre identidad y modernidad, que puede señalarse como uno de los límites más importantes de la cultura de la región. Intentar superar tal límite implica reelaborar la cultura desde una nueva visión.

7. La última conclusión de carácter general, que también se inserta en la interdependencia que manifiestan los factores de orden económico, político y cultural en la coyuntura actual, se relaciona con la necesidad de destacar la urgencia de elaborar una visión del futuro posible de Centroamérica en el período de transición hacia una inserción externa que consolide los vínculos de esta región con la economía y el mundo global. Esta conclusión se deriva, esencialmente, de haber constatado que en el centro de los debates que se producen alrededor de las consecuencias políticas y culturales del CAFTA, ya sea a favor o en contra, se encuentra la inquietud de todos los actores sociales centroamericanos respecto al futuro al que Centroamérica debe aspirar o al futuro posible en el nuevo contexto gobernado por la globalización.

3. CONCLUSIONES ESPECÍFICAS SOBRE EL IMPACTO POLÍTICO

1. La discusión sobre el CAFTA se ha producido alrededor de dos grandes temas a los que responden los diversos actores sociales: las relaciones con Estados Unidos y las relaciones con los Estados nacionales de la región. En torno a éstos se ha conformado varios subtemas ligados estrechamente con los dos principales, entre otros la identificación o el rechazo hacia la política de Estados Unidos en la región y la necesidad de reorientar la acción de los Estados nacionales.
2. El CAFTA se constituyó en catalizador de estos dos temas sensibles para la región, concitando a su alrededor la elaboración de dos agendas políticas antagónicas entre sí. La primera representa al Estado y los sectores empresariales que negociaron el Tratado, y la segunda a diversos sectores de la sociedad civil y a algunos sectores productivos descontentos con los resultados o por su exclusión del proceso de negociación. Este hecho está contribuyendo, antes de la ratificación del Tratado, a reavivar la polarización social y política preexistente en la región.
3. La suscripción del CAFTA ha servido, además, para replantear o reanimar el debate en torno a las distintas percepciones que existen en la región sobre el papel contemporáneo de los Estados nacionales. Entre tales percepciones están la concepción y la orientación del desarrollo, la posibilidad de generar alternativas nacionales de desarrollo, el papel del Estado en la economía y en la sustentación de políticas sociales, la vulnerabilidad del Estado y de la soberanía nacional ante las políticas de libre comercio, así como la necesidad que se manifiesta en algunas naciones de rediseñar su visión de país y promover un nuevo acuerdo social para enfrentar los nuevos retos. Esto representa un impacto sensible en unos países donde la aspiración a reorientar el Estado y redistribuir el poder político y la riqueza social condujeron en el pasado reciente a antagonismos sociales y políticos de larga duración y elevado coste político y humano. A pesar de la transición política de las últimas décadas, persiste la idea de que el “Estado patrimonial” no ha muerto y que la construcción del “Estado democrático” sigue pendiente en la agenda política de la región.
4. Las críticas o las resistencias manifestadas ante las características actuales del Estado por parte de la sociedad civil, la empresa privada y algunos legisladores, demuestran que existe unanimidad sobre la pertinencia de reformar la legislación vigente en los Estados nacionales, actualizar sus instituciones y consolidar un marco jurídico capaz de asimilar la dinámica interna implícita en el CAFTA y en los desafíos pendientes en la agenda social y política interna.
5. En cuanto a la autonomía nacional, el interés se ha concentrado en el carácter mismo del Tratado y su ubicación jurídica por encima de las leyes secundarias y por debajo únicamente de la Constitución de la República; en el “trato nacional” que se le concede a los inversionistas extranjeros; el poder que ostentará la Comisión Administradora del Tratado; los derechos de propiedad intelectual; y las atribuciones que se le otorga a las instancias supranacionales contempladas en el Tratado para solucionar los conflictos que surjan entre Estados e inversionistas. Estos elementos, señalados como factores que alteran las potestades y funciones tradicionales del Estado nacional, entre otros la soberanía nacional, constituyen motivo de controversia entre los diversos actores sociales y son percibidos como consecuencias inmediatas del CAFTA.

6. La soberanía nacional es concebida por casi todos los actores sociales como una idea inmutable y una potestad exclusiva de los Estados nacionales. Esta concepción entra en conflicto con la que se deriva cuando los Estados nacionales ceden una cuota de sus potestades para satisfacer los requerimientos del CAFTA, entre otros en materia de inversión (trato nacional a los inversionistas extranjeros), aprobación de nuevas leyes para cumplir con normas sancionadas internacionalmente para respetar los derechos de propiedad intelectual, aceptar las decisiones de tribunales supranacionales en la solución de conflictos entre Estados e inversionistas, o perder la exclusividad en la designación de los prestatarios de servicios al Estado. Estos factores, una vez que son considerados lesivos a la soberanía nacional, entran en conflicto con determinadas atribuciones constitucionales de los tres poderes del Estado republicano. Por su carácter controversial, entorno al tema de la soberanía nacional se producen estímulos para la acción política de una diversidad de actores sociales. Uno de los factores que potencia su capacidad de convocatoria política es que el simbolismo de la soberanía abarca la dimensión política, económica y cultural de las naciones de istmo.
7. Respecto a las reformas jurídicas e institucionales relacionadas con la necesidad de adecuar las legislaciones nacionales para enfrentar apropiadamente los retos que introduce el Tratado, se constata que aún no ha sido definido el contenido del período de transición hacia la aplicación del mismo, la modalidad del proceso, su cobertura temática, los cambios jurídicos y la capacidad de la que pueden disponer los Estados centroamericanos para sustentar tal proceso, incluyendo su capacidad financiera. Cuando se compara la percepción que los actores sociales tienen respecto a la reforma jurídico-institucional que se puede producir como impacto del CAFTA, se constata el reaparecimiento de la dicotomía entre el énfasis que manifiesta la sociedad civil sobre aspectos sociales fundamentales de las nuevas reformas a promover, y el énfasis del Estado y los empresarios en priorizar la orientación de la reforma hacia la dimensión económica, incluyendo en esta última los temas laboral y el ambiental. En este aspecto, el Tratado también concita el enfrentamiento entre las dos agendas políticas que existen en la región, que separan la visión y los intereses de la sociedad civil de las estrategias e intereses de otros actores sociales.

4. CONCLUSIONES ESPECÍFICAS SOBRE EL IMPACTO CULTURAL

1. La característica principal del nuevo contexto cultural que se observa en el escenario centroamericano es la estrecha asociación que se produce entre política, economía y cultura en la misma medida en que la inserción externa de la región implica decisiones de orden político y que la apertura económica facilita la apertura cultural. El camino que la cultura regional ha comenzado a seguir es el del cambio continuo, un fenómeno al que también se abocan en diversos grados la sociedad, la economía y la política. Lo que vincula los potenciales efectos políticos del CAFTA con las consecuencias que se le atribuyen en el orden cultural, es que en el centro de lo político y lo cultural se encuentran conceptos clave como los de soberanía nacional, nacionalismo, identidad nacional e identidad cultural.
2. Entre los impactos culturales mencionados por los actores sociales del sector rural se destacó el temor a la pérdida de la tierra, la destrucción del ambiente y la biodiversidad a causa de un probable incremento de la inversión externa y la implementación de megaproyectos de infraestructura como los contemplados en el Plan Puebla-Panamá. Asimismo, se enfatizó en la amenaza potencial que la introducción de productos transgénicos implica para la biodiversidad, la agricultura tradicional y la calidad de vida de la población rural. Estos elementos aparecen relacionados con una probable erosión de la identidad cultural de las comunidades rurales, los pueblos indígenas y afro-caribeños, así como con el riesgo de pérdida de los territorios en los que residen y con el desconocimiento de sus derechos. Los pueblos indígenas y afro-descendientes de la región, para el caso, identifican al CAFTA con la industria del turismo sustentada por el capital transnacional, la explotación del subsuelo, el saqueo de la riqueza biológica, la construcción de empresas hidroeléctricas y la agroindustria.
3. El potencial impacto cultural del CAFTA entre los actores sociales urbanos es vinculado con la incidencia que éste pudiera tener en el incremento de la inversión externa en la industria, particularmente en la expansión de la industria maquiladora. Los actores sociales urbanos le atribuyen una notoria importancia al efecto multiplicador que ejerce sobre el tejido social el cambio que se origina en la transformación de la cultura laboral a partir de la industria maquiladora. A ello se vincula una serie de cambios en el patrón cultural

- tradicional de la región y se le identifica como uno de los factores más activos del dinamismo sociocultural. Este señalamiento es común a la mayoría de los países del istmo, demostrando así el reconocimiento que existe sobre una estrecha vinculación entre el cambio económico y el cambio sociocultural.
4. Las diferencias de opinión que existen sobre los efectos potenciales del CAFTA en la dimensión cultural manifiestan la supervivencia en la región del conflicto entre “modernizadores” e “identitarios”, característico del siglo XX. En ese espacio se posicionan las visiones sobre los beneficios o los perjuicios culturales del Tratado, observándose que los que se identifican con el neoliberalismo se ubican en el lugar que le corresponde a los “modernizadores”, mientras que los que ponen la defensa de algunos valores tradicionales y de la identidad nacional por encima de las consideraciones de orden económico y comercial, se ubican en la posición que le corresponde a los “identitarios”. La modernidad representa el cambio mientras que las conductas que se le oponen expresan una resistencia al cambio tal y como éste se concibe desde el CAFTA, un cambio que a los actores de la sociedad civil se les presenta como factor de incertidumbre que puede inducir a un proceso de ruptura del tejido social tradicional, sin ofrecer a cambio una alternativa visible o atractiva.
 5. Los sectores más críticos de la región identifican la propuesta cultural del CAFTA con la globalización y sus características más perjudiciales (difusión de patrones culturales predominantemente estadounidenses en los medios de comunicación social, predominio de la técnica sobre los valores humanísticos, difusión de productos genéticamente modificados que alteran la biodiversidad, entre otros), lo que provoca por su parte una reacción defensiva a partir de la convicción de que la globalización afecta sus patrones culturales y amenaza sus recursos naturales y culturales. Esto parece obligarles a reivindicar los valores tradicionales que son asumidos como propios y a elaborar propuestas orientadas a proteger sus recursos.
 6. Cuando se trata de la dimensión cultural, las sociedades centroamericanas muestran una clara división entre la inclinación de sus elites hacia el cosmopolitismo y la vocación localista o nacionalista de las amplias mayorías de los países del istmo. Esta realidad puede aportar al proceso de cambio actual dos ritmos distintos, considerando que probablemente resulta más fácil pasar del cosmopolitismo a la globalización que del localismo-nacionalismo al orden global. Para los sectores mayoritarios de la región, constituidos por campesinos e indígenas, el salto resulta aún más difícil si se considera que su proceso de integración a la nación sigue pendiente en la agenda política, económica y social de la región. Ahora se presenta el reto de dar paso tanto a la globalización como al CAFTA, pero sin haber completado el proceso de integración nacional, como lo demuestran los reclamos de inclusión manifestados por los diversos sectores de la sociedad civil centroamericana consultados para este estudio. En este aspecto, como en muchos otros, la introducción del CAFTA no hace más que revelar, con suma agudeza, los dilemas propios de las sociedades centroamericanas.
 7. Una última conclusión específica se refiere al tema de la educación. En parte ésta ha sido incluida entre las amenazas que se le atribuye al Tratado, al vincularlo con los procesos de privatización ya conocidos en la región, pero también ha sido identificada como uno de los factores de cambio más importantes para las naciones del istmo. El CAFTA se presenta como un punto de referencia útil para recordar la necesidad de introducir cambios fundamentales en la educación nacional de cada país, como medio para enfrentar los retos del presente y el futuro, por lo que en general se le percibe entre las oportunidades que se le abren a la región para mejorar uno de los indicadores más importantes de su potencial de desarrollo.

CAPÍTULO V

RECOMENDACIONES SOBRE AUTONOMÍA POLÍTICA, COHESIÓN SOCIAL E IDENTIDAD CULTURAL EN CENTROAMÉRICA

1. FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA POLÍTICA DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

El tema de la autonomía política aparece estrechamente vinculado a los de la soberanía nacional, la identidad nacional y la identidad cultural, lo que conforma un marco preciso para elaborar propuestas. En relación con el CAFTA se identificaron las siguientes propuestas o recomendaciones:

1. El CAFTA debería tener, para las naciones centroamericanas, la misma condición jurídica y valor normativo que tiene para Estados Unidos. Las políticas y los tratados de libre comercio no deberían ocupar un lugar preeminente en la legislación nacional, ni suplantar o entrar en conflicto con las potestades y atribuciones que les corresponden a los tres poderes del Estado, entre éstos el ejercicio exclusivo de la soberanía nacional. Para ello se recomienda que, antes de que el Tratado entre en su etapa de ratificación en las asambleas legislativas nacionales, los Estados revisen, con la colaboración de expertos, todos los aspectos del Tratado que violen o contradigan el marco jurídico-constitucional vigente en los países de la región.
2. Las políticas y los tratados de libre comercio no deberían entrar en conflicto ni amenazar los derechos que las constituciones nacionales les reconocen a sus ciudadanos. Para ello se recomienda que, antes de que el CAFTA entre en su etapa de ratificación, los Estados nacionales revisen, con la colaboración de expertos y los representantes de las entidades nacionales de derechos humanos y de defensa del ciudadano, todos los aspectos del Tratado que violen o entren en contradicción con los derechos que ya les han sido reconocidos a sus ciudadanos.
3. El contenido del Tratado no debería ocupar un lugar preeminente ni entrar en conflicto o propiciar el incumplimiento de otros tratados y convenios

internacionales que los Estados nacionales se hayan comprometido a cumplir y respetar, tales como los convenios laborales y el Convenio 169 suscritos con la OIT. Para ello se recomienda que los Estados nacionales revisen, con la colaboración de expertos y los organismos que representan a los beneficiarios de tales tratados y convenios, todos los aspectos del CAFTA que contribuyan a impedir el cumplimiento de otros tratados y convenios previamente suscritos por los Estados nacionales.

4. Para fortalecer la capacidad de negociación y con ello la autonomía de los países centroamericanos como conjunto, se recomienda incrementar las intenciones, mecanismos y formas de acercamiento que se estime apropiadas para acelerar el proceso de integración centroamericana. Este proceso, en su nueva versión, debiera basarse en el reconocimiento de las asimetrías y diferencias que existen entre los cinco países del istmo. La integración centroamericana, que también implica que los Estados nacionales cedan nuevas cuotas de su soberanía, puede contribuir a fortalecer la autonomía desde una perspectiva regional frente al desafío que representan el CAFTA y la globalización.

2. FORTALECIMIENTO DE LA COHESIÓN SOCIAL DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

1. El flanco más débil del CAFTA es que su suscripción no ha contado con el acuerdo social que se requiere para garantizar su legitimidad y su aplicación en condiciones óptimas. Para garantizar la inclusión y poner en práctica la transparencia que diversos actores sociales decisivos en la región reclaman, se recomienda que los Estados nacionales elaboren las políticas más apropiadas para estimular el consenso político alrededor del Tratado, para lo que se requiere un efectivo acuerdo con los

representantes de la sociedad civil, las organizaciones corporativas de la empresa privada y en general con los productores nacionales para identificar los puntos de acuerdo y desacuerdo que permitan optimizar los beneficios del CAFTA y reducir sus perjuicios en la región.

2. Se recomienda asimismo que los Estados nacionales creen los espacios apropiados para reconocer a los actores sociales que resultarán beneficiados y los que resultarán perjudicados por la aplicación del CAFTA, de tal modo que los Estados nacionales puedan disponer de información precisa para decretar las políticas que se estime necesarias para contribuir a la reubicación o la reconversión de los sectores perjudicados y establecer los mecanismos por los que los sectores potencialmente beneficiados pudieran contribuir a fortalecer tales políticas. Ello implica previsiones de orden económico, las que deberían ser establecidas por consenso entre el Estado y los actores que pudieran resultar perjudicados por el contenido del Tratado.
3. Se recomienda a los Estados nacionales realizar una difusión más amplia del contenido del CAFTA por todos los medios a su alcance, incluyendo información vertida en las lenguas originarias de los pueblos indígenas y afro-descendientes que existen en la región, de tal modo que estos pueblos, que representan la diversidad étnica y cultural de Centroamérica, sientan fortalecida su inclusión en cada nación y que con ello contribuyan a fortalecer la cohesión social de los países de la región. Se sugiere el uso de medios audiovisuales para llegar a un número mayor de actores sociales, comunidades e instancias locales.
4. Teniendo en cuenta que una multiplicidad de actores de la sociedad civil le ha otorgado relevancia y prioridad a los elementos que constituyen su agenda social, se recomienda a los Estados nacionales la creación de los espacios más propicios para evaluar, conjuntamente con la sociedad civil, las posibilidades de establecer un diálogo nacional en cada país a fin de ponderar las demandas sociales, evaluar los recursos disponibles y dictar las políticas que faciliten el entendimiento y la acción conjunta de los Estados nacionales y sus respectivas sociedades civiles.

3. FORTALECIMIENTO Y RESPETO DE LA IDENTIDAD CULTURAL DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

1. Un aspecto esencial, particularmente para los habitantes del área rural, es la necesidad de revalorar la cultura de los países de la región para fortalecerla

ante los retos actuales y los potenciales desafíos que encierra el CAFTA. Esta revaloración debiera contribuir tanto a afirmar la diversidad cultural de la región como parte de su riqueza sociocultural y su potencial humano como a poner en perspectiva el aporte que las culturas indígenas y afro-descendientes pueden brindar al desarrollo nacional. Parodiando el interrogante formulado por un prestigioso estudio sobre América Latina y el Caribe, podemos preguntar: ¿Qué deberían hacer los países ricos en recursos culturales para crecer y mejorar la calidad de vida de sus habitantes? ¿Deben darle la espalda a sus recursos culturales en un intento por conquistar nuevas ventajas comparativas? ¿Cómo deben conciliar su riqueza en recursos culturales con la nueva economía del conocimiento? (Banco Mundial, 2003).⁴² Para ello se recomienda a los Estados nacionales de la región llevar a cabo los estudios necesarios para elaborar nuevas políticas que contribuyan al fortalecimiento y desarrollo de las comunidades rurales, ancestrales y afro-descendientes en los países del istmo, colaborando con éstas para fortalecer su capacidad de inserción en el nuevo contexto cultural sin menoscabo de sus culturas y valores ancestrales.

2. El saber cultural ancestral es uno de los aspectos que debe ser considerado en relación con el fortalecimiento de la identidad cultural de la región, para fortalecer el acervo de su capital humano. Por lo general, los indicadores socioeconómicos excluyen el saber ancestral y empírico, despojando a las comunidades indígenas y afro-descendientes de la posesión de conocimiento y de su capacidad para generarlo. En el caso de la cultura popular urbana ocurre lo mismo; el despliegue de creatividad y destreza que se ha observado durante las últimas décadas en los barrios marginales que se insertan en la economía informal, demuestra que las comunidades involucradas poseen conocimientos y experiencias que les han facilitado su reinserción social, aunque sea en condiciones precarias. Por ello se recomienda a los Estados nacionales considerar el saber ancestral y las culturas populares como una parte importante del capital humano y del acervo cultural de la región, como medio para fortalecer la identidad étnica y cultural de estas poblaciones y de toda la región. Ello implica, en relación al CAFTA, la revisión de capítulos específicos de dicho Tratado como el relativo a derechos de propiedad intelectual (15), comercio transfronterizo de servicios (9), inversiones (10) y contratación pública (11), para asegurar en su contenido las excepciones y barreras que se requieran para proteger la diversidad cultural, la

biodiversidad, la industria cultural y todo lo relacionado con el aporte de las comunidades indígenas y afro-descendientes y las culturas populares urbanas al conocimiento y la cultura de la región.

3. El fortalecimiento de los sistemas educativos es un instrumento valioso de actualización y renovación cultural, capaz de elevar el rendimiento de la economía y la calidad de vida de la población. Por ello se recomienda a los Estados nacionales centroamericanos adoptar medidas dirigidas a modernizar los sistemas educativos, sus métodos de enseñanza y su cobertura, así como a estrechar el vínculo entre la educación, la economía y otros componentes fundamentales del contexto social de los países del istmo. Ello implica la aplicación de un programa de reforma educativa que debiera afectar a todos los niveles del sistema educativo vigente, desde la educación preescolar hasta la superior. Este programa debería asociarse, tanto en su contenido como en su aplicación, a cualquier programa de Investigación y Desarrollo (I&D) que los Estados nacionales de la región puedan

poner en marcha como respuesta a los nuevos desafíos de la globalización y el CAFTA.

4. El fortalecimiento de la identidad cultural y de la identidad nacional de los países centroamericanos pasa asimismo por el reconocimiento de su pertenencia a un conjunto cultural más amplio, del que también forman parte América Latina y el Caribe. Fortalecer la cultura centroamericana implica favorecer los procesos de integración cultural con los conjuntos mencionados, con los que se comparte historia y una similitud de condiciones para enfrentar los retos del presente. Por ello se recomienda a los Estados nacionales favorecer la integración centroamericana como medio para fortalecer la identidad cultural ante los desafíos que representan la globalización y el CAFTA en la actualidad. Ello implica redoblar el esfuerzo para darle un nuevo dinamismo a los organismos de integración ya existentes, dotándolos a la vez de objetivos políticos, sociales y culturales que respondan a las necesidades de los pueblos centroamericanos y a una visión de destino compartido en el devenir.

BIBLIOGRAFÍA

- Aráuz L., Alejandro. 2004. *Impacto del CAFTA sobre los sectores sociales menos favorecidos en los países centroamericanos (Caso de Nicaragua)*. Fundación F. Ebert, Managua.
- Arroyo Picard, Alberto. 2001. *Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México: Lecciones para la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas*. Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio/OXFAM Internacional, México.
- Banco Mundial. 2003. *De los recursos naturales a la economía del conocimiento: Comercio y calidad de empleo*. www.bancomundial.org
- Bauman, Zygmunt. 1999. *Le cout humain de la mondialisation*. Hachette Littératures, Paris.
- Biodiversidad. 2003. *La propiedad intelectual va por más. Punta de lanza del control sobre los recursos biológicos*. No. 37. www.grain.org
- Biodiversidad. 2003. *De la OMC al ALCA, mayor privatización del mundo rural*. www.grain.org
- Biodiversidad. 2001. *Sustento y Culturas*. No. 30.
- Bulmer-Thomas, Victor y Kinkaid, Douglas. 2000. *Centroamérica 2020: Hacia un Nuevo modelo de desarrollo regional*. Hamburg: Institut für Iberoamerika-kunde. www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/za2020
- Castro, Álvaro. 2004. "El impacto de las remesas en la pobreza de ingresos de los hogares salvadoreños" en: *Realidad, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, No. 97. UCA, San Salvador.
- Cáritas de Honduras. 2004. *Honduras en el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y Estados Unidos. Entre las oportunidades y los desafíos. Reflexiones desde una posición alternativa* (versión preliminar). Tegucigalpa.
- CEPAL. 1995. *Centro América y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Efectos inmediatos e implicaciones futuras*, Panorama Centroamericano, No. 5. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP), Guatemala.
- Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC). 2002. *Propuesta de Desarrollo Rural*. Guatemala.
- Córdova, Ricardo y Maihold, Günther. 2000. *Democracia y ciudadanía en Centroamérica. Perspectivas hacia el 2020*. Documento de trabajo No. 9. Hamburg: Institut für Iberoamerika-kunde. www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/za2020
- IV Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas. 2003. *Carta de San Salvador*. San Salvador.
- De Ferranti, David et al. *Cerrando la brecha en educación y tecnología*. Banco Mundial. www.bancomundial.org
- Devés Valdés, Eduardo. 2003. *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX, Tomo II, Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*. Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Dieckhoff, Alain. 2000. *La nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*. Flammarion, Paris.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). S.f. *Boletín Económico y Social*, No. 193. San Salvador.
- Galian, Carlos. 2004. TLC CA-EU: El tiro de gracia a la agricultura centroamericana, en: *Por qué decimos No al TLC. Análisis crítico del texto oficial*. Bloque Popular Centroamericano/Alliance for Responsible Trade/Alianza Social Continental, San Salvador.

- Gitli, Eduardo y Arce, Randall. 2002. *Los tratados de libre comercio centroamericanos como estrategia de inserción en el proceso de globalización*. Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), Universidad Nacional, Costa Rica.
- Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. 1995. *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*. México.
- Góchez, Roberto et al. 2003. *El libre comercio ahora. Visión crítica del Tratado de Libre Comercio entre México y el Triángulo Norte centroamericano*. FUNDE, San Salvador.
- González, Anabel. 2002. *Modificaciones Legales e Institucionales necesarias para la firma del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA)*. San José.
- Grain (en colaboración con SANFEC). 2001. "Los TRIPS-plus entran por la puerta trasera". *Biodiversidad*, No. 30. www.grain.org/sp/docs/num6-gg-sp.doc
- Groupe de Consultations sectorielles sur le commerce extérieur. 1999. *Nouvelles stratégies pour la culture et le commerce. La culture canadienne dans le contexte de la mondialisation*. Groupe de Consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE) –Industries culturelles.
- Ibiate, Francisco Javier (s.j.). 2003. *Entorno económico mundial. Apuntes guías*. UCA Editores, San Salvador.
- Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo (Iniciativa CID). 2004a. *Propuesta ciudadana de transformación post-CAFTA en Centroamérica*.
- Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo (Iniciativa CID). 2004b. "Análisis preliminar de posibles impactos del CAFTA: Una aproximación para El Salvador", en: *Observación*, Boletín No. 5. San Salvador.
- Jaramillo, Carlos Felipe. "¿Qué sabemos de los efectos del CAFTA?" *Revista Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI*. www.asies.org.gt/ca
- Lederman, Daniel et al. 2003. *Lecciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para los países de Latinoamérica y el Caribe*. Banco Mundial.
- Lederman, Daniel y Jaramillo, Felipe. *El CAFTA: ¿Qué se puede esperar y por qué es necesaria la agenda complementaria?*. www.bancomundial.org
- Martin, Hans-Peter y Schumann, Harald. 1999. *La trampa de la globalización. El ataque contra la democracia y el bienestar*. Taurus, México.
- Monge González, Ricardo et al. 2004. *Retos y oportunidades para los sectores agropecuario y agroindustrial de Centroamérica ante el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos*. Academia de Centroamérica, San José.
- Mora Jiménez, Henry. 2004. *El TLC y la Constitución Política (II parte): alcance y limitaciones de las libertades económicas y de las potestades del Estado*. Escuela de Economía, UNA, Heredia.
- Moreno, Raúl. 2003. *El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica: Impactos económicos y sociales*. Red Sinti Techan/Alianza Social Continental/Comité de Servicio de los Amigos, Managua.
- Moreno, Raúl (editor). 2004. *¿Por qué decimos NO al TLC? Análisis crítico del texto oficial*. Bloque Popular Centroamericano/Alliance for Responsible Trade/Alianza Social Continental, San Salvador.
- Ocón Martínez, Bladimir. 2003. "Nicaragua: desarrollo de fortalezas ante el Plan Puebla Panamá", en: *Panorama Centroamericano. Reporte Político*, No. 191. INCEP, Guatemala.
- Olson, Dennis. 2004. "Sector Agropecuario", en: *Por qué decimos No al TLC. Análisis crítico del texto oficial*. Bloque Popular Centroamericano/Alliance for Responsible Trade/Alianza Social Continental, San Salvador.
- Oxfam Internacional. 2003. *Dumping sin fronteras. Cómo las políticas agrarias de EE. UU. destruyen los medios de vida de los productores mexicanos de maíz*. Documento No. 50. México.
- Parker G., Cristian. 1998. *Ética, cultura y desarrollo. Alternativa para el siglo XXI*. Ediciones Subirana, Honduras.
- Pensamiento Solidario. 2004. *Reflexiones en torno al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica. El caso de Costa Rica*. San José.
- Pérez-Baltodano, Andrés. 2003. *Entre el Estado Conquistador y el Estado Nación: Providencialismo, pensamiento político y estructuras de poder en el desarrollo histórico de Nicaragua*. Instituto de Historia de Nicaragua/Universidad Centroamericana/Fundación Friedrich Ebert, Managua.
- Pizarro, Roberto. 2001. *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Serie

- Estadísticas y Prospectivas. CEPAL, Santiago de Chile.
- PNUD. 2003. *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José.
- Posas, Mario. 2003. *Honduras: una democracia en proceso*. PNUD, Tegucigalpa.
- Public Citizen. 2002. *El ataque contra la democracia: El historial del Capítulo XI del TLCAN sobre inversiones y las demandas judiciales de empresas contra gobiernos. Lecciones para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*. Washington. www.citizen.org
- Rodas Martini, Pablo. 2000. *Centroamérica: Para afrontar con éxito la globalización del siglo XXI*. Documento de trabajo No. 1. Hamburg: Institut für Iberoamerika-kunde. www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/za2020
- Rosenthal, Gert. "Los desafíos de la globalización para Centroamérica", en: *Experiencias y desafíos de la integración centroamericana*. Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). www.bcie.org
- Ruiz Guzmán, Milton. *Estado, territorio y soberanía (A propósito del TLC con los Estados Unidos de América)*.
- Sandoval de Escurdia, Juan Martín y Richard Muñoz, María Paz. 2003. *Análisis de las asimetrías entre el campo mexicano y estadounidense*. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Servicio de Investigación y Análisis/División de Política Social/Dirección General de Bibliotecas, México.
- Secretaría de Industria y Comercio de Honduras. 2004. *Resultados de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos*. Tegucigalpa.
- Secretaría de Industria y Comercio de Honduras. *Informe Final de Negociación*. Tegucigalpa.
- Sojo, Carlos. 2000. *El traje nuevo del emperador: La modernización del Estado en Centroamérica*. Documento de trabajo No. 6. Hamburg: Institut für Iberoamerika-kunde. www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/za2020
- Stiglitz, Joseph. 2002. *El malestar en la globalización*. Taurus/Santillana, Madrid.
- Tojeira, José María. 2002. "Acuerdos de Paz y cultura de paz", en: *Revista ECA Estudios Centroamericanos*. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", San Salvador.
- Torres-Rivas, Edelberto (editor). 1993. *Historia General de Centroamérica*. Sociedad Estatal Quinto Centenario/FLACSO, Madrid.
- Touraine, Alain. 1999. *Comment sortir du libéralisme?* Fayard, Paris.
- Tyler, Lewis A. y Bernasconi, Andrés. 1999. Evaluación de la educación superior en América Latina: Tres Órdenes de Magnitud. *Development Discussion Papers, Central America Project Series*, No. 700. Harvard Institute for International Development, Harvard University.
- Universidad de El Salvador (UES). 2003. *La Universidad de El Salvador ante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC CA-EU) y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*. San Salvador.
- Valenzuela Arce, José Manuel. 2000. *Decadencia y auge de las identidades. Cultura nacional, identidad cultural y modernización*. El Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdés Editores, México.
- Vidaurre, Aramis K. 2003. "Costa Rica: TLC con Estados Unidos: No habrá apertura en telecomunicaciones", en: *Panorama Centroamericano. Reporte Político*, No. 191. INCEP, Guatemala.
- Walter, Knut. 2000. *La educación en Centroamérica: Reflexiones en torno a sus problemas y su potencial*. Documento de trabajo No. 10. Hamburg: Institut für Iberoamerika-kunde. www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/za2020

REFORMAS NECESARIAS
PARA OPTIMIZAR LOS BENEFICIOS
Y REDUCIR LOS PERJUICIOS
DEL CAFTA

Jairo Acuña-Alfaro

Jorge Nowalski-Rowinski

Doris Osterlof-Obregón

*Centro Internacional para
el Desarrollo Humano*

Costa Rica, 2004

1.

INTRODUCCIÓN

El presente documento se centra en la identificación y propuesta de lineamientos estratégicos para maximizar los efectos positivos del CAFTA. El tema de liberalización comercial y competitividad ocupa una posición central en las estrategias económicas de los países de la región. De hecho, la lógica del proceso de consolidación del tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA), supone tres etapas: (i) negociación y ratificación; (ii) preparación e implantación; y (iii) maduración y sostenibilidad. Este documento por tanto propondrá lineamientos y reformas de políticas centradas en las últimas dos etapas, toda vez que éstas son las siguientes del proceso iniciado en el año 2003.

El reto de los países de la región es tomar acciones conforme a la lógica del proceso descrito, ya que el tratado genera oportunidades y desafíos. Los esfuerzos de los gobiernos e instituciones de apoyo, así como del sector productivo, deben estar dirigidos tanto a aprovechar las oportunidades como a fortalecer las áreas y sectores sensibles. Los sectores con mayores posibilidades deberán fortalecerse para aprovechar no sólo el CAFTA sino también otras ventajas que podría brindar una mayor apertura comercial. En cuanto a los sectores sensibles, es importante tomar medidas para mejorar su situación productiva, compensando los costos de la transición productiva.

El objetivo del presente documento es proponer medidas que los países centroamericanos deberían adoptar en los próximos meses para que al entrar en vigor el CAFTA se optimicen los beneficios y se reduzcan los perjuicios del mismo.¹ Para ello, se hace una revisión de la literatura sobre los principales efectos que un tratado de libre comercio ejerce sobre

los países, con énfasis en la literatura aplicable a países en desarrollo; se describen y analizan los principales impactos positivos y negativos que se esperarían sobre las economías de los cinco países del área centroamericana a partir de la entrada en vigor del tratado. Posteriormente, se proponen reformas estructurales que sería necesario implementar para la entrada en vigor del tratado (en la medida de lo posible se hace una distinción del sector al que correspondan dichas reformas). Asimismo, se presentan enseñanzas que pueden extraerse de la forma en que otros países lograron obtener un mayor provecho de los tratados comerciales.

El documento presenta el análisis de los mecanismos y medidas puestos en práctica en los cinco países centroamericanos para mejorar el comercio intra y extra regional, a la vez que propone una serie de lineamientos estratégicos para modificar dinámicamente las ventajas comparativas en ventajas competitivas; esto con miras a maximizar los beneficios y reducir los posibles perjuicios que podría causar la entrada en vigencia del CAFTA.

Para facilitar la lectura de los retos y oportunidades de una posible entrada en vigencia de CAFTA, así como la comprensión de la magnitud respectiva, el documento se ha estructurado en cinco secciones, incluyendo esta primera introductoria. La segunda sección incluye un análisis sobre los antecedentes del entorno económico centroamericano, las características del proceso de apertura comercial regional y los tratados de libre comercio y su relación con las estrategias de desarrollo.

La tercera sección se centra en el análisis y discusión del impacto de CAFTA en las economías centroamericanas. Ello implica una identificación de sectores productivos dinámicos y rezagados, posibles efectos económicos, sociales, fiscales y políticos del CAFTA. Asimismo, se plantea un primer panorama de los retos de la transición productiva y efectos en el mediano y largo plazo.

¹ La metodología de investigación incluyó un intenso trabajo de investigación, grupos focales, cuestionarios y entrevistas con aproximadamente sesenta expertos de la región centroamericana.

La cuarta sección aborda la parte medular del trabajo y se refiere a las propuestas de reformas institucionales, legales y de políticas públicas y privadas que se requieren para optimizar los beneficios y reducir los perjuicios del CAFTA. Esta sección inicia señalando los retos de las políticas necesarias para el desarrollo de ventajas competitivas, para luego presentar una serie de propuestas de reformas en seis áreas estratégicas vinculadas con el CAFTA:

- (i) reformas inherentes al CAFTA;
- (ii) reformas del marco jurídico;
- (iii) reformas institucionales;

- (iv) reformas para la competitividad;
- (v) reformas de apoyo a sectores productivos;
- (vi) reformas conexas al CAFTA relacionadas con el proceso de integración regional y el establecimiento de un Fondo de Cohesión Social.

La quinta y última sección se refiere a las conclusiones y recomendaciones, las cuales señalan que el impacto que el CAFTA podría tener en el desarrollo de los países de la región dependerá de la responsabilidad con que asuman los gobiernos y demás actores los desafíos que plantea el Tratado.

2.

ANTECEDENTES

2.1. ENTORNO ECONÓMICO
CENTROAMERICANO

Desde la década de los años noventa, Centroamérica ha vivido un acelerado proceso de transformación. El proceso de globalización, la apertura de mercado y, al mismo tiempo, la conformación de bloques regionales, han incidido en Centroamérica tanto en su transición democrática como en su transición económica.

En los últimos dos decenios la región centroamericana ha transitado de la guerra a la paz, de la paz a la democracia y de la democracia a la apertura económica. Sin embargo, “si bien es cierto que las economías centroamericanas en la década de 1990 lograron, por primera vez en treinta años, experimentar un decenio positivo, todavía persisten asimetrías e inequidades que ponen en entredicho la sostenibilidad de ese crecimiento” (Nowalski et al, 2002, p. 11).

El proceso de apertura económica ha incluido los ámbitos comercial, financiero, de atracción de inversiones y fomento del turismo, con procesos diferenciados por país y con énfasis en la búsqueda de la consolidación de la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, esta transición ha sido acompañada de una pérdida de dinamismo en el ritmo de progreso hacia el desarrollo humano².

2 A este respecto el Segundo Informe sobre el Estado de la Región en Desarrollo Humano (2003) inicia señalando que “Centroamérica ha perdido dinamismo en el ritmo de progreso que caracterizó su desarrollo humano durante la primera mitad de la década de los noventa. En los últimos cuatro años, los avances en desarrollo humano no conservaron el empuje logrado un decenio antes, cuando la región recuperó su estabilidad social y política y dejó atrás los conflictos armados y la recesión. Las mejoras alcanzadas al despuntar el siglo XXI, en esperanza de vida, mortalidad infantil, cobertura educativa y salud, se vieron afectadas por la desaceleración económica, la desarticulación entre el sector productivo y el empleo, cierto deterioro de la equidad, la vulnerabilidad ambiental y social y un proceso de democratización que mantiene sus logros, pero que avanza con lentitud”, p. 21.

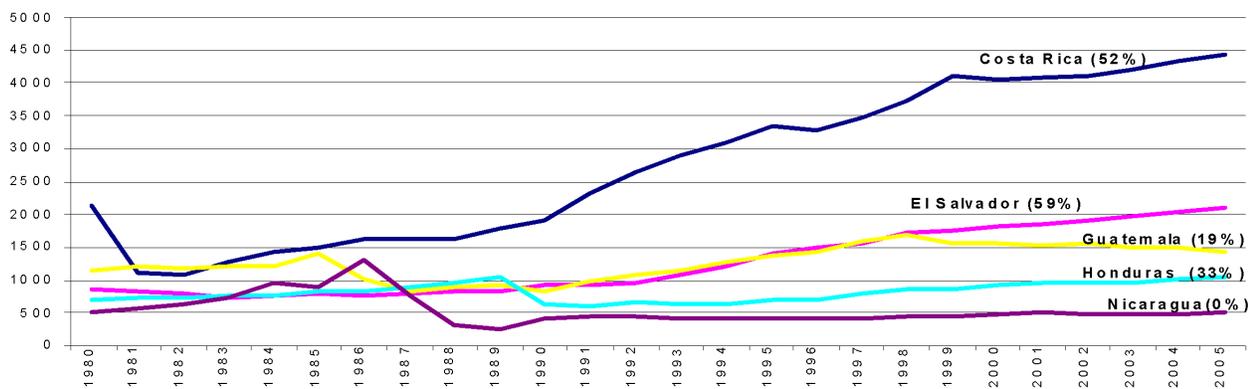
Algunas de las características de este proceso de apertura democrática y económica en el último decenio son:

- (i) Proceso democratizador iniciado en la segunda mitad de los años ochenta con la firma de los acuerdos de paz en 1986 y la consecuente revitalización del proceso de integración regional con la firma de la Declaración de Esquipulas y la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES).
- (ii) Promoción inconclusa y poca ejecución de una Agenda Centroamericana para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible.
- (iii) Apertura comercial iniciada a finales de los años ochenta que fomenta las exportaciones no-tradicionales, estimuladas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe –acceso a los Estados Unidos– y el fomento de las importaciones a través de una desgravación arancelaria unilateral. La apertura es reforzada con la negociación a partir de la década siguiente de varios tratados de libre comercio.
- (iv) Apertura y eliminación de restricción en los movimientos de capitales financieros internacionales.
- (v) Política explícita y promoción de atracción de inversiones extranjeras en prácticamente todos los países, pero con diferencias de estrategia y consolidación de inversiones por país.
- (vi) Fomento de la diversificación productiva y promoción del turismo internacional e intra-centroamericano³.

De esta forma, se puede argumentar que los procesos de ajuste estructural implementados en Centroamérica en los últimos dos decenios han sido relativamente exitosos. Se ha logrado una estabilidad

3 Puntos iii), iv), v) y vi) tomados de Naranjo, Fernando (2003).

Gráfico 1
CENTROAMÉRICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CAPITA, 1980- 2005
 (Precios corrientes en US\$)



Fuente: Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook Database. 2004. Datos preliminares para 2003 y proyecciones para 2004 y 2005.

macroeconómica, la reducción de las tasas de inflación, un mayor dinamismo económico y una mayor apertura comercial. Sin embargo el crecimiento promedio de la región sigue siendo inferior a lo necesario para superar los problemas de pobreza. Tal como lo señala la CEPAL, un crecimiento rápido y sostenido, capaz de reducir las brechas de ingresos, implicaría la elevación constante y sistemática del ingreso real *per cápita* cercana al 5% anual. Con ello, y de acuerdo con la especificidad demográfica de las economías centroamericanas, sería necesario aumentar el PIB a tasas anuales de entre el 5,5% y el 6,5% (CEPAL, 2000, p.209). No debe perderse de vista, sin embargo, que la relación no es lineal en este tema, y que las necesidades y desafíos de crecimiento del PIB son diferentes para cada país.

El gráfico 1 muestra la tendencia del crecimiento y desarrollo económico desigual de los países centroamericanos. Los datos revelan la necesidad de lograr tasas de crecimiento más altas⁴. Mientras se proyecta que en el 2005 el ingreso *per cápita* de El Salvador y Costa Rica será un 59% y 52% mayor que en 1980 (con un promedio anual de crecimiento del 2.3% y 2.1% aproximado) respectivamente, en

Guatemala sería apenas del 19% y en Nicaragua sería el mismo que en 1980. Es decir, el crecimiento del ingreso *per cápita* no alcanza o, en el mejor de los casos, apenas sobrepasa la tasa de crecimiento demográfico de alrededor del 2% anual.

Parte del esfuerzo de reducción de asimetrías incluye la definición y delimitación de objetivos concretos para los países. Por ejemplo, el Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador señala que para este país “un objetivo realista, sin embargo, podría ser alcanzar dentro de los próximos 15 años el nivel de desarrollo humano que ahora tiene la vecina Costa Rica. Para ello, habría que aumentar la esperanza de vida en 7.5 años, aumentar la tasa de alfabetización de adultos (15 años y más) de 81.7% a 95.7%, aumentar la tasa bruta combinada de matrícula (primaria, secundaria y terciaria) de 64.9% a 66% y lograr una tasa de crecimiento económico promedio anual de 5.7%” (PNUD, 2003, p. 18)⁵.

Para los propósitos de esta investigación es importante señalar que el problema de las asimetrías no es solamente intra-centroamericano (entre países y a lo interno de éstos). La negociación con Estados Unidos no sólo fue con el principal socio comercial de la región centroamericana sino con la principal potencia económica y política mundial. Esto *per se* trae una serie de riesgos y desafíos que los países Centroamericanos deben enfrentar de cara a una posible aprobación de CAFTA.

Por ejemplo, como se aprecia en el cuadro 1, la población de 33,9 millones de centroamericanos representa apenas el 12% de la población de los Estados Unidos; el territorio de Centroamérica es 22 veces inferior al de Estados Unidos y el PIB de las cinco economías centroamericanas es 170 veces menor.

4 Si Centroamérica aspira a la disminución de sus asimetrías, así como la reducción sustancial de la pobreza, países como Nicaragua, Honduras y Guatemala, deberán impulsar tasas de crecimiento económico superior al 7% anual durante los próximos 10 años.

5 En el caso de Costa Rica, la Agenda para la Competitividad proponía que en los siguientes veinte años el producto *per cápita* creciera a más de un 7% anual en promedio, pero que si se seguía al ritmo de 1999, en lugar de 20 años se duraría 35 años (Robles, 1999, p. 12).

Cuadro 1
CENTROAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS:
ASIMETRÍAS ECONÓMICAS PRINCIPALES

	Pob. 2002 Mill.	Área Mil Kms ²	PIB 2001 US\$ Mill.	Crec. PIB Prom. 90-00 %	Ingreso per cápita 2000		Estructura de la producción 2001 % del PIB			Imp. mundo 2000		Exp. Mundo 2000		Inflación		IDH 1/ 2000		IC 2/ 2002		NRI 3/ 2002	
					US\$	US\$	Agr.	Ind.	Serv.	US\$ Mill.	US\$ Mill.	Prom. 90-02	2001	Índice	Pos.	Índice	Pos.	Índice	Pos.	Índice	Pos.
Costa Rica	4,0	51	16.108	5,3	3,94	9	29	62	7.304	7.651	16,3	10,9	0,8	43	4,19	43	3,57	49			
El Salvador	6,4	21	13.739	4,7	2.104	9	22	59	5.642	3.646	9,85	1,4	0,7	104	3,85	57	3,17	63			
Guatemala	11,7	109	20.496	4,1	1.668	23	19	58	5.294	3.801	14,0	8,9	0,6	120	3,20	70	2,63	73			
Honduras	6,6	112	6.386	3,2	924	14	32	55	3.344	2.512	16,6	8,8	0,6	116	2,98	76	2,37	81			
Nicaragua *	5,2	130	2.529	3,5	473	32	23	45	1.945	962	13,3	4,6	0,6	118	2,99	75	2,44	79			
Centro América	33,9	423	59.258	4,16	1.822	17	25	56	23.529	18.572	-	-	-	-	-	-	-	-			
Estados Unidos	285	9.364	10.065.265	3,5	34.637	2	25	73	1.238.200	771.991	3	3	0,9	6	5,93	1	5,79	2			

1/ Índice de Desarrollo Humano. Un total de 173 países clasificados.

2/ Índice de Competitividad. Un total de 80 países clasificados.

3/ Networked Readiness Index o Índice de interconexión de redes. Un total de 83 países clasificados.

* Las cifras de estructura de la producción para Nicaragua corresponden al 2000. * El promedio de inflación para Nicaragua excluye los años 1990 y 1991.

Fuente: Tomado de Salazar-Xirinachs (2003). Con información de Banco Mundial, PNUD, Foro Económico Mundial y Boletín Estadístico de SIECA.

El ingreso *per cápita* de un estadounidense es casi 20 veces superior al de un centroamericano, con diferencias notables a lo interno de la región. Con relación al comercio, el 50% de las exportaciones de Centroamérica y el 45% de las importaciones tienen como destino y origen los Estados Unidos, mientras para este último el comercio con Centroamérica representa sólo el 1% de su comercio total. El cuadro 1 revela que en Centroamérica, en promedio, un 38% de la fuerza laboral está empleada en actividades agrícolas mientras que en Estados Unidos sólo un 2%. Adicionalmente, Estados Unidos ocupó el primer lugar del Índice de Competitividad en el 2002, Costa Rica el 43, El Salvador el 57, Guatemala el 70, Nicaragua el 75 y Honduras el 76 (Salazar-Xirinachs, 2003, p. 10)⁶.

Como se puede observar, las asimetrías económicas y sociales son amplias y profundas tanto a nivel intra-centroamericano como entre la región y los Estados Unidos. Sin embargo, estas diferencias no se quedan allí. También existen asimetrías en el plano de las instituciones y su calidad, relacionadas con el comercio y la administración del CAFTA (i.e. aduanas, regulaciones e instituciones en materia de barreras técnicas, aspectos sanitarios y fitosanitarios, y mecanismos y procedimiento de compras gubernamentales, supervisión de los mercados financieros e instituciones en materia de políticas ambientales y laborales). Además, “igual o más importante que ésto, son las diferencias en el funcionamiento del Estado de derecho, en los sistemas judiciales y en las instituciones democráticas” (Salazar-Xirinachs, 2003, p. 10). Las instituciones de control y fiscalización superior deben por tanto mejorar los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas de las instituciones nacionales con miras a lograr un aparato gubernamental más eficiente y transparente, que rinda cuentas y facilite las tareas de administración comercial.

Uno de los mayores desafíos de CAFTA se refiere a la promoción de una nueva generación de reformas en Centroamérica, que permitan fortalecer, y si fuese necesario, reorientar y fusionar, instituciones claves. No se trata, por tanto, simplemente de una agenda paralela o de acompañamiento al CAFTA sino de una serie de reformas de fortalecimiento institucional que permitan a los países centroamericanos afrontar con éxito los desafíos de una apertura comercial incluyente y sostenible.

2.2. PROCESOS DE APERTURA COMERCIAL REGIONAL Y TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

Los procesos de globalización han fomentado la apertura comercial y el libre comercio en todos los continentes. Además de la formación de bloques, han proliferado los tratados de libre comercio, habiéndose firmado al menos 150 en los últimos 10 años⁷. Centroamérica no ha sido la excepción.

La apertura económica que los países de la región impulsaron en los años ochenta fue acompañada por la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y, a partir de 1995, a la Organización Mundial del Comercio (OMC), estableciéndose de esta forma marcos de referencia para la definición de políticas internas sobre la base de reglas multilaterales de comercio. Actualmente, los cinco países, en calidad de miembros permanentes de la OMC, participan de la Rondas de Negociaciones Multilaterales que desarrolla este organismo.

A inicios de los años noventa, el proceso de apertura se profundizó con la negociación y firma de tratados comerciales con los que se estableció una serie de zonas de libre comercio, las cuales conllevan la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias entre los países que los suscriben. Con ello, la región avanzó en el desmantelamiento de barreras comerciales y en el establecimiento de reglas a nivel bilateral (y multilateral), que también deben ser tomadas en cuenta en el diseño de políticas públicas.

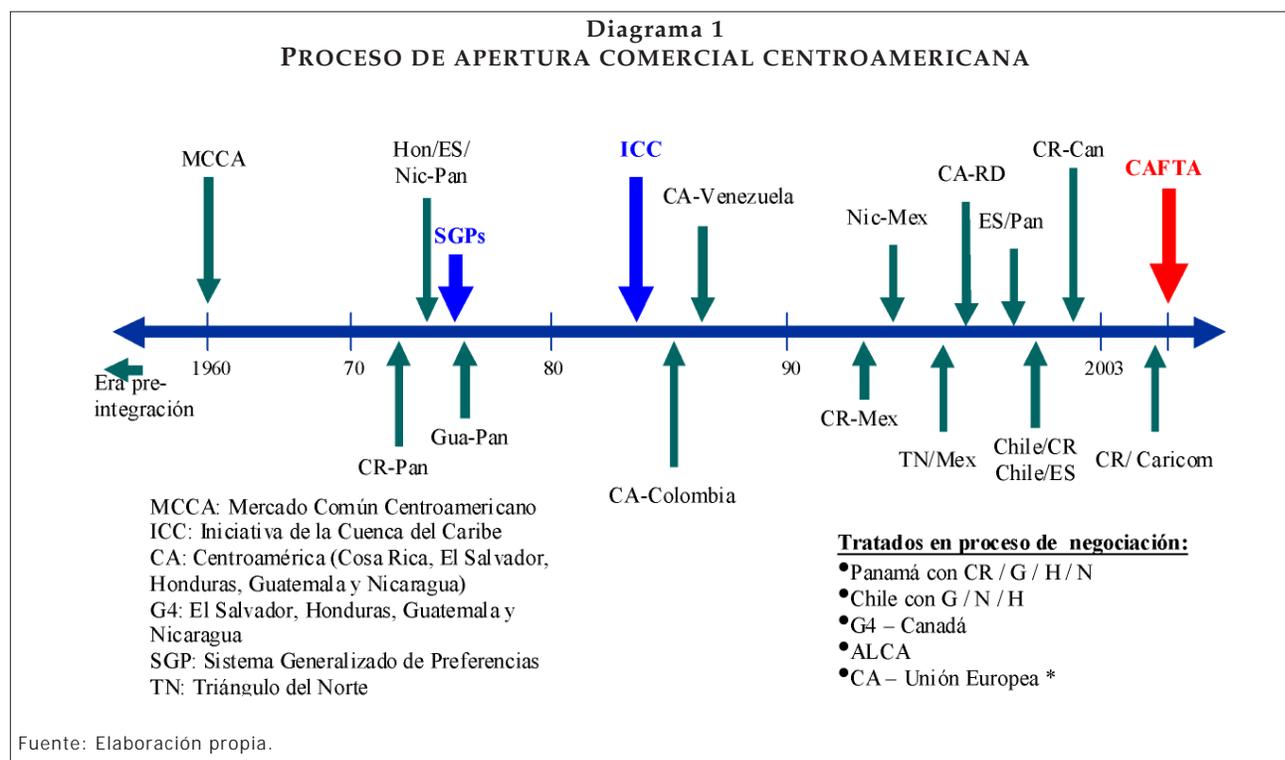
Los esfuerzos de negociación fueron en algunos casos bilaterales, como los de Costa Rica con México y después con Canadá, o Nicaragua con México. Otros fueron en bloque parcial, como en la negociación del Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) con México. Finalmente, otros fueron en conjunto, como en la negociación con Chile. Es decir, si bien las líneas estratégicas de política comercial han sido similares para los países de Centroamérica, cada uno de ellos las ha desarrollado según lo que ha considerado conveniente.

Los países centroamericanos han continuado con la negociación de más tratados de libre comercio, siendo de todos ellos los de mayor relevancia el que se firma en el 2004 con Estados Unidos, y el que se negocia para establecer el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) junto a otras 34 naciones del Continente.

Como se puede apreciar en el diagrama 1, el proceso de apertura comercial de la región se inicia a

6 En la última medición para 2003-2004 del Índice de Competitividad, se clasificaron un total de 102 países y los de Centroamérica obtuvieron las siguientes posiciones: El Salvador, 48; Costa Rica, 51; Guatemala, 89; Nicaragua 90 y Honduras 94.

7 La Nación, Costa Rica, 19 de julio, 2004 “Nuevo atlas del comercio mundial”.



mediados de los ochenta con la desgravación unilateral de los aranceles altos que desestimulaban las importaciones de terceros y facilitaban el desarrollo del Mercado Común Centroamericano en las décadas previas. Esto coincide, a la vez, con la puesta en marcha, por parte de Estados Unidos, de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

Esta situación permite a los países centroamericanos comenzar a profundizar sus relaciones comerciales con socios fuera de la región. El CAFTA significa, en este esquema, un paso importante mas no la culminación, ni mucho menos la consolidación⁸, de este proceso de apertura, ya que aún quedan pendientes otros acuerdos, como el continental (ALCA), con la Unión Europea, la consolidación de la Unión Aduanera Centroamericana, profundizando el proceso de integración subregional, más otros tratados que puedan surgir. No obstante, el CAFTA marca un punto de inflexión, por ser un acuerdo con el principal socio comercial de todos los países centroamericanos.

En el diagrama 1 se observa el grado de avance logrado en Centroamérica con los procesos de apertura comercial y con el objetivo primero de mejorar las condiciones de vida de casi 34 millones de habitantes

(de los cuales aproximadamente el 50% vive en estado de pobreza)⁹, seguido de la necesidad de insertarse en los procesos de globalización a través de la negociación de acuerdos comerciales. Sin embargo, el proceso de apertura comercial en la región no se ha apoyado en la gestión de instituciones públicas creadas para ese fin, y tal como se verá más adelante, ahora se plantea el reto de la modernización institucional centroamericana.

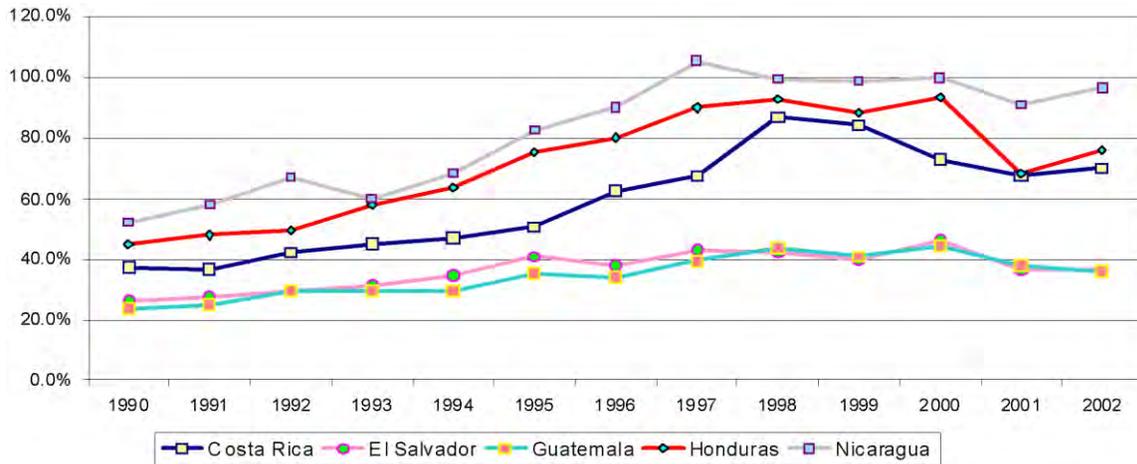
Por otra parte, el proceso de apertura incluyó la atracción de inversiones extranjeras, en particular orientadas a la exportación y al turismo. Para ello, los Gobiernos desplegaron campañas para atraer esta inversión; éstas se sustentaron en las ventajas comparativas y en esquemas de incentivos fiscales¹⁰. A la vez desarrollaron parques industriales bajo el esquema de zonas francas. Los resultados entre los

8 Como parte del proceso de esta investigación, se realizaron entrevistas con expertos centroamericanos, quienes en algunos casos presentaban al CAFTA como la “culminación del proceso de apertura comercial” implementado por la región en los últimos 15 años.

9 Según el Segundo Informe sobre el Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible: “Las estimaciones para el año 2001 muestran que el 50.8% se halla en situación de pobreza y un 23.0% en pobreza extrema (...) mientras en 1990 había alrededor de 16.8 millones de personas pobres, el número de ellas hacia el 2001 aumento a 18.8 millones, es decir, 2 millones mas. En el caso de la pobreza extrema el aumento fue de 7.6 millones de centroamericanos en pobreza extrema en 1990 a casi 8.5 millones en 2001, o sea, cerca de 850,000 personas” p. 29.

10 Cabe recordar que los países centroamericanos tienen compromisos adquiridos en el marco de la OMC para eliminar los subsidios prohibidos y que la fecha de cumplimiento está establecida para el año 2007, con posibilidad de extenderse

Gráfico 2
ÍNDICE DE APERTURA COMERCIAL EN CENTROAMÉRICA:
EXPORTACIONES MÁS IMPORTACIONES ENTRE PRODUCTO INTERNO BRUTO
1990-2002.



Fuente: Elaboración propia con datos de SIECA y Banco Mundial.

países de la región son distintos, con un relativo éxito de Costa Rica en la atracción de inversión extranjera directa y la promoción turística, y de países como Honduras, El Salvador y Guatemala en la atracción de inversión extranjera directa en el sector de ensamblaje textil.

Sin embargo, se debe ser cauto a la hora de interpretar el impacto que estos incentivos y programas de atracción de inversión y fomento de exportaciones han tenido sobre el resto de la economía. Pareciera que existe una polarización importante en las economías de Centroamérica, donde se pueden identificar dos sectores, uno exportador dinámico y reducido, y otro productor doméstico, estancado y muy amplio.

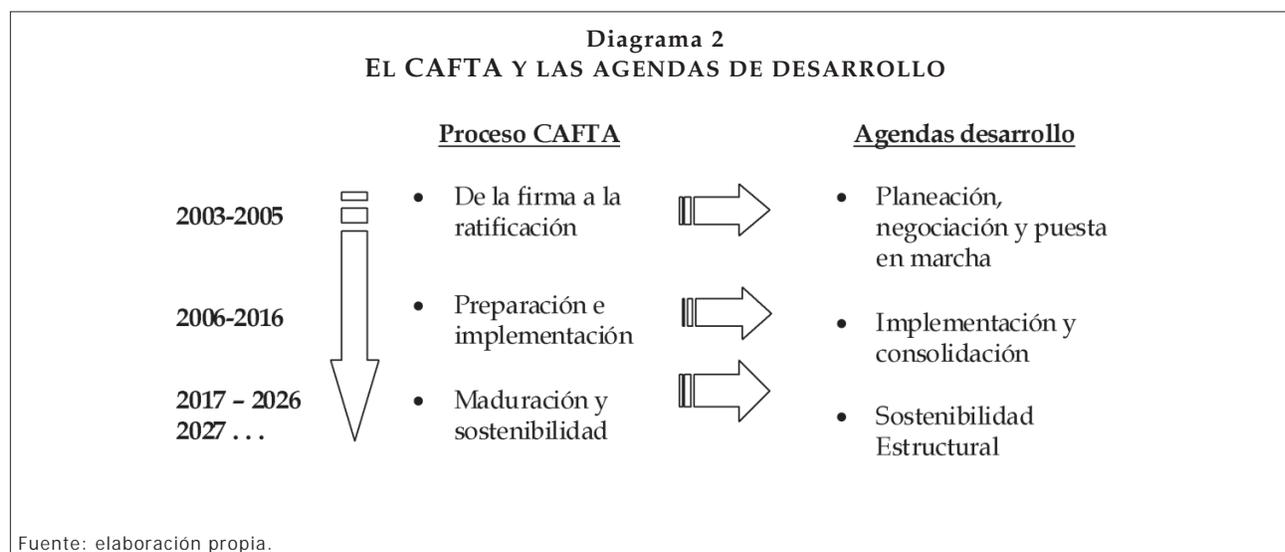
dos años más si no se aprueba por parte de la OMC una prórroga mayor. Esto es de particular importancia ya que la mayoría de los incentivos fiscales utilizados por los países centroamericanos caen en la categoría de subsidios prohibidos por su especificidad con respecto a la exportación como requisito. El capítulo 10 del CAFTA se refiere a las reglas relativas a la inversión, y cuyo ámbito de aplicación se refiere a los inversionistas de las Partes, a las inversiones cubiertas, y las inversiones en el territorio de la otra Parte (artículos 10.09 y 10.11). Se establecen las reglas sobre trato nacional, trato de nación más favorecida, expropiación, requisitos de desempeño y otras medidas. Con relación a los requisitos de desempeño, debe considerarse lo acordado cuando se planteen las reformas en los mecanismos para fomentar y atraer inversiones orientadas a la producción, tanto nacional como externa, reformas que además son claves tal como se demuestra, más adelante, en el análisis de la reformas en la sección 5.

En este ámbito, el gráfico 2 alerta sobre la necesidad de revertir esta tendencia. Los datos parecieran mostrar, por ejemplo, que Nicaragua y Honduras son los dos países más dinámicos en términos de apertura comercial, pero al contrastarlos con el tamaño del PIB y las altas tasas de pobreza y desempleo, se advierte que el sector exportador tiene una escasa o nula vinculación con los sectores productivos domésticos.

2.3. TRATADOS DE LIBRE COMERCIO, CAFTA Y LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

Los tratados de libre comercio no son sustitutos de la política nacional de desarrollo de un país. Éstos deben visualizarse en su verdadera dimensión y plantearse como un instrumento de la política económica, que podría dinamizar y fortalecer una parte del proceso de desarrollo.

En este sentido, los acuerdos de libre comercio son los marcos jurídicos bajo los cuales se establecen las zonas de libre comercio “cuya característica principal es el desmantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias entre los países que las constituyen, pero ante terceros cada uno mantiene su propio régimen de comercio exterior” (Osterlof, 2003, p. 157). Los TLC permiten fijar reglas comunes a los flujos comerciales y de inversión entre los países que los suscriben, al igual que tienen un efecto de “señalización”, que brinda a los actores económicos, de las partes firmantes, seguridad jurídica y confianza para el



desarrollo de sus actividades productivas (COMEX, 2003).

En este sentido, es importante reconocer que el CAFTA, como instrumento de la política económica, tiene incidencia en las políticas nacionales de desarrollo de los países centroamericanos y por tanto deberá ser tomado en cuenta por cada uno de los gobiernos mientras esté vigente. El CAFTA establece una Zona de Libre Comercio entre 7 países: los de Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana¹¹. Es un texto jurídico que establece, para el intercambio comercial de estos países, las reglas sobre comercio (mercancías y servicios) y reglas relativas al comercio (propiedad intelectual, medio ambiente y laboral). Así, después de ratificado el CAFTA, se estima que aproximadamente un 70% de las exportaciones e importaciones de los países centroamericanos estarán reguladas por acuerdos comerciales específicos; es decir que se tendrá un comercio administrado por reglas establecidas entre las Partes.

Por otra parte, la habilidad de los mercados, y por ende de los procesos comerciales, de contribuir a la creación de mayores niveles de desarrollo económico y en general de riqueza y progreso, ha sido planteada en la literatura del desarrollo. Pero sería un error

visualizar los procesos comerciales y de mercado solamente en términos deliberativos; “tal como lo plantea Adam Smith, la libertad de intercambio y transacciones es en sí misma una parte y parcela de las libertades básicas que la gente tiene razón de valorar” (Sen, 1999, p.6)¹².

El CAFTA, como tal, es un elemento importante en los procesos de desarrollo, pero su verdadero impacto dependerá de las reformas que planteen e implementen los países centroamericanos. Como se ha señalado anteriormente, el proceso relativo al CAFTA podría dividirse en tres etapas: (i) negociación y ratificación; (ii) preparación e implementación; y (iii) maduración y sostenibilidad. De esta forma, considerando que el proceso relativo a las agendas de desarrollo también puede dividirse en tres etapas: (i) planeación, negociación y puesta en marcha; (ii) implementación y consolidación; y (iii) sostenibilidad estructural; la pregunta que surge es cómo convertir al CAFTA en un instrumento de desarrollo sincronizado con las agendas de desarrollo de cada uno de los países centroamericanos. El diagrama 2 muestra tiempos estimados¹³ para la planeación de las reformas, visualizando al CAFTA como un insumo o ingrediente dentro de las estrategias de desarrollo.

11 La negociación original se desarrolló entre Estados Unidos y los países Centroamericanos. República Dominicana se sumó al proceso, después de que éste había sido cerrado. La nueva firma del Tratado incluyendo a este país se llevó a cabo en agosto del 2004. El Tratado ha pasado además de establecer la relación entre esos seis países y Estados Unidos a definir las reglas para el intercambio comercial entre cada uno de los países centroamericanos y República Dominicana, por lo que el Tratado actualmente vigente tendrá que ser denunciado cuando sea ratificado el CAFTA.

12 Traducción libre de los autores: “As Adam Smith noted, freedom of exchange and transaction is itself part and parcel of the basic liberties that people have reason to value”.

13 Estos tiempos se estiman bajo el supuesto de que en el año 2005 se ratifique el Tratado por las partes y que éste entre en vigencia en el 2006. Los primeros diez años corresponden al tiempo de transición que ocupa el sector industrial para llegar al libre comercio, y los segundos diez años se refieren al tiempo de transición de los sectores agropecuarios más sensibles, con lo cual a partir del año 2027 debería darse el libre comercio total entre todas las partes que suscriben el CAFTA.

Ahora bien, el libre comercio *per se* no es la panacea para resolver los problemas del desarrollo, pero sí es un instrumento de política económica que debe ir acompañado de reformas significativas a lo interno de las políticas e instituciones nacionales si lo que se busca es optimizar sus efectos positivos en la mayoría de los sectores productivos de los países.

De este modo, para aprovechar las oportunidades que puedan ofrecer los tratados de libre comercio se tiene que ejecutar una serie de reformas que permitan generar un clima de negocios atractivo para el inversionista tanto extranjero como regional o nacional.

Como se indicó anteriormente, los incentivos fiscales para atraer inversión y fomentar exportaciones, incluidos los regímenes como los de zonas francas, tenderán a desaparecer. Por ello, los países de la región se verán obligados a dinamizar sus ventajas comparativas y competitivas, a desarrollar las competencias de su recurso humano, a mejorar su infraestructura tanto física como social, a invertir en ciencia y tecnología, y a contar con una institucionalidad eficiente, con un marco regulatorio ágil y, de ser

posible, con una gama de incentivos compatibles con la OMC que fomenten la producción y que posicionen a los países centroamericanos como atractivos para la inversión, tanto extranjera como nacional.

La simplificación de trámites para establecer unidades productivas y para la comercialización de bienes y servicios, así como el clima de confianza y transparencia en la gestión pública son aspectos que incidirían favorablemente en el comercio intra y extra-regional. Por lo tanto, los países deberán profundizar los procesos de reforma institucional para mejorar la capacidad de gestión y regulación de los aparatos estatales.

Expuesto lo anterior, se comprende que el CAFTA no es una estrategia de desarrollo, pero que incide en ésta; que no establece un Mercado Común, pero que incide en el que tiene Centroamérica; que no es un Plan Marshall, aunque tuvo una negociación paralela en cooperación y mantiene una discreta Mesa de Cooperación centrada en la demanda inherente al CAFTA.

3.

IMPACTO DEL CAFTA EN LAS ECONOMÍAS CENTROAMERICANAS

El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA) ofrece una oportunidad singular en el proceso de consolidación comercial que podría incidir en el desarrollo de las economías centroamericanas. Con la entrada en vigencia del Tratado, los países centroamericanos tienen la oportunidad tanto de consolidar sus actuales exportaciones como de expandir sus ventas en ese mercado, a través del acceso a nuevas zonas geográficas dentro del propio Estados Unidos o con nuevos productos, como resultado de nuevas inversiones a raíz de la seguridad jurídica que genera el Tratado. La nueva zona de libre comercio que establece el CAFTA contaría con más de 300 millones de personas (ver cuadro 1).

Esto podría ofrecerle a los países centroamericanos la posibilidad de un salto cualitativo para el crecimiento económico. Sin embargo, para que ello sea posible, se deben implementar políticas de reformas encaminadas a generar y consolidar las ya tradicionales ventajas comparativas de la región, así como medidas para fortalecer sus ventajas competitivas.

Durante las últimas décadas Centroamérica ha dado pasos en el proceso de consolidación democrática y estabilidad macroeconómica. Sin embargo, el proceso de crecimiento y desarrollo económico centroamericano se ha caracterizado en los últimos cincuenta años por su inestabilidad y vulnerabilidad (tanto a factores naturales, como estructurales y coyunturales). Las economías centroamericanas han experimentado un proceso de altos y bajos en sus principales indicadores sociales, políticos, económicos y comerciales¹⁴.

En los años previos a la década de los ochenta, la región mostró un importante dinamismo social y económico, especialmente durante los años setenta,

con la puesta en marcha del Mercado Común Centroamericano, el cual entró en crisis en 1980 por los desequilibrios políticos internos y la recesión mundial ligada a la crisis petrolera de finales de los setenta.

En el plano comercial, las políticas de fomento y diversificación de las exportaciones, al igual que los programas de ajuste estructural, marcaron el período de transición hacia una mayor apertura económica. La entrada en vigencia del CAFTA podría representar el fortalecimiento del proceso de apertura comercial.

En forma sucinta, se podría argumentar que algunos de los objetivos que persiguen los países de la región con la puesta en marcha del CAFTA son:

- (i) Expandir y diversificar la oferta exportable;
- (ii) Aumentar la inversión extranjera directa;
- (iii) Reducir la incertidumbre, asegurando el acceso al mercado de su mayor socio comercial por medio de un marco regulatorio que tenga un carácter bilateral y que además le permita a los países resolver las controversias que se puedan presentar.
- (iv) Optimizar las condicionales sociales y la democracia, así como buscar mayores reformas económicas y políticas.

Es importante recordar que el libre comercio por sí solo no es suficiente sin una reforma significativa de las políticas e instituciones. De un estudio reciente del Banco Mundial (Lederman et al, 2003) sobre las lecciones aprendidas a 10 años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se niega la premisa de que a partir del Tratado, México daría pasos agigantados para alcanzar a Estados Unidos. Esto dista de ser realidad, producto de una inversión en educación, innovación e infraestructura insuficiente, así como de la debilidad institucional, al ser mínima la rendición de cuentas, la eficacia regulatoria, y el control de la corrupción, entre otros.

El informe del Banco Mundial subraya que los beneficios de TLCAN y del comercio, en general, han sido desiguales entre las regiones y sectores, lo que

14 Sobre los altibajos experimentados en las economías centroamericanas ver Nowalski, Acuña y Hess, 2002. Asimetrías Económicas, Laborales y Sociales en Centroamérica: Desafíos y Oportunidades. CIDH, FLACSO.

permite apreciar el impacto de este tipo de tratados, al mismo tiempo que contribuye a que los países de la región visualicen los posibles efectos tanto del CAFTA como del ALCA.

Para visualizar el posible impacto del CAFTA es necesario revisar cuáles son las ventajas comparativas de los países centroamericanos. El análisis señala cuatro ventajas comparativas: (i) ubicación geográfica; (ii) recursos naturales; (iii) diversidad cultural, y (iv) estabilidad democrática. La posición geográfica es un factor que no se ha explotado lo suficiente en función del comercio internacional y del turismo, a raíz de serias deficiencias, en aspectos tales como infraestructura y logística.

Aunque algunos países han realizado esfuerzos por mejorar estas condiciones, lo cual ha permitido un auge en el sector exportador, como es el uso de los puertos (como Puerto Cortés) o de construcción de carreteras o de un desarrollo de infraestructura hotelera como es el caso de Costa Rica, es evidente que todavía falta bastante por hacer. La riqueza natural y la diversidad son otros factores para la competitividad, poco aprovechadas por la falta de una mayor inversión, sobre todo en aspectos que inciden en el desarrollo rural, por lo que no han tenido el impacto esperado acorde a su potencial (Nowalski y Osterlof, 2004).

El desarrollo de procesos democráticos estables ha sido otra ventaja comparativa clave para el mejoramiento de las condiciones económicas de los países y, en particular, para la atracción de inversión extranjera. Sin embargo, esfuerzos encaminados a la lucha contra la corrupción, transparencia en la gestión pública, capacidad de decisión oportuna y gestión administrativa eficiente, son necesarios para la consolidación de estos procesos, lo cual contribuirá al fortalecimiento de condiciones que mejoren la competitividad de las economías de los países centroamericanos.

Otro factor de competitividad es el fortalecimiento de la investigación y el desarrollo tecnológico. Sin embargo, en la mayoría de los países, los sectores productivos tienen una base técnica frágil y poco innovadora, producto además de una falta de políticas claras para incentivar el desarrollo de la ciencia y la tecnología, que genere conocimientos para mejorar la productividad; algunos países optan por importar esta

tecnología y conocimiento, como ha sido el caso del desarrollo agrícola para la exportación y la industria manufacturera¹⁵.

Los procesos de reconversión y modernización productiva requieren de una serie de servicios que contribuyan a mejorar la competitividad de las unidades productivas, como son el desarrollo de un sistema para la aplicación de normas de calidad, y los procesos de certificación tendientes a asegurar el cumplimiento de normas internacionales. Con la aplicación de barreras no arancelarias y la tendencia a estandarizar condiciones laborales y ambientales, los países y las empresas se verán obligados a reforzar medidas para el desarrollo de servicios. Las certificaciones de grandes compradores internacionales, comercializadores de frutas, así como de ciertos consumidores, han obligado a los productores a cumplir con estándares mínimos y homologar la calidad de sus productos y servicios.

3.1. POSIBLES EFECTOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y POLÍTICOS DEL CAFTA

Previo a la entrada en vigencia, es prácticamente imposible establecer los efectos concretos a corto y mediano plazo de un tratado de libre comercio con el principal socio comercial de la región; más aún cuando la mayoría de los productos de exportación regional gozan de un trato preferencial para ingresar a los Estados Unidos. En este sentido, en el corto plazo la estimación de la creación de comercio para los países centroamericanos podría ser modesta. En el corto plazo el principal reto es la promoción y atracción de inversiones para la producción, mientras que en el mediano plazo, una mayor seguridad jurídica en el acceso a un mercado considerablemente mayor, puede generar un incremento importante en la formación de capital, lo que requeriría de una política mucho más dinámica de atracción de inversiones extranjeras directas.

Con el apoyo de modelos econométricos, algunos economistas han tratado de medir y cuantificar el impacto y las principales consecuencias macroeconómicas para la región Centroamericana que tendría la entrada en vigencia de CAFTA (Hinojosa, 2003; Trigueros, 2003; Naranjo, 2003; Rodas-Martini, 2003). Para analizar el posible impacto de CAFTA en los flujos comerciales, Trigueros (2003) elaboró un modelo econométrico *ad hoc*¹⁶ para la evolución de las

15 En el caso particular de Costa Rica se ha atraído empresas multinacionales de alta tecnología con una incidencia importante en el valor de sus exportaciones; no obstante, han faltado políticas públicas para incentivar un mayor encadenamiento con la industria de base nacional. A la vez, cabe señalar que Costa Rica aprovechando precisamente su inversión en educación, ha abierto una ventana de oportunidad para la exportación de *software*, generado por empresas locales.

16 La construcción del modelo parte de la estructura de las exportaciones a dos dígitos del Sistema Armonizado (SA) de cada uno de los países de la región, y de la región en su conjunto hacia los Estados Unidos. El periodo de estimación es de 1991 a 2001.

exportaciones teniendo en cuenta las tasas arancelarias y el grado de integración centroamericana. Con este modelo se plantean seis escenarios, que van desde el no cambio de los aranceles en Estados Unidos (es decir, no se aprueba el CAFTA) hasta la aprobación del CAFTA con profundización de la integración; incluyendo la aprobación del CAFTA sin cambio en la integración, e integración sin CAFTA.

Este estudio de Trigueros señala que una reducción de los aranceles, de acuerdo con la tendencia en el pasado por parte de los Estados Unidos, eleva las exportaciones a aquel país, y que una eliminación total de los aranceles permite aumentar las exportaciones aún más, pero no por una cuantía muy grande, aunque el impacto varía según el país de referencia. De igual manera, una profundización de la integración comercial centroamericana permite un incremento mayor de las exportaciones de Centroamérica a Estados Unidos, aun cuando no hubiera mayor reducción en los aranceles por parte de Estados Unidos, lo que sugiere que un contexto de profundización de la integración fortalece la plataforma exportadora de la región. Finalmente, la combinación de la profundización y la reducción de los aranceles por parte de Estados Unidos presentan el efecto más grande sobre las exportaciones regionales hacia su principal socio comercial, pero el efecto mayor se deriva de la profundización de la integración. Es decir, “se espera que un acuerdo como el CAFTA tenga un efecto positivo en la región, pero su aporte marginal es limitado, a menos que se fortalezca el proceso de integración” (Trigueros, 2003, p. 78).

Utilizando un modelo de equilibrio general computable (EGC)¹⁷, Hinojosa (2003, p.39) presenta ocho escenarios en este campo, a partir de los cuales se puede extraer las siguientes conclusiones: (i) el CAFTA es un escenario mejor que la Unión Aduanera Centroamericana por sí misma, pero aún más significativo en un escenario dinámico para las economías grandes y pequeñas; (ii) la combinación del CAFTA con una Unión Aduanera Centroamericana es claramente el escenario superior comparado con cualquier otro escenario, especialmente en un escenario dinámico y comparativamente mayor para las economías más grandes; y (iii) el CAFTA sin una Unión Aduanera

Centroamericana produce una ligera elevación de la migración neta, excepto para Costa Rica y Honduras, los cuales experimentan inmigraciones netas.

El modelo EGC señala que las tasas de crecimiento del PIB serán positivamente afectadas por la creación de comercio como resultado de la liberalización bajo el escenario CAFTA. Los impactos positivos sobre los flujos de comercio se reflejan en estadísticas comparativas, en las que Guatemala presenta el mejor escenario de aumento de las exportaciones totales en un 5.2%, y el resto de las economías de la región con crecimientos que oscilan entre 1.6% y 3.5%. Adicionalmente, los salarios urbanos y rurales muestran resultados positivos, con aumentos de 1.9% a 3.8% para el sector rural y de 1.6% a 2.5% para el sector urbano (Hinojosa, 2003, p.27).

Las principales conclusiones derivadas de estos estudios coinciden básicamente en dos escenarios. Un escenario optimista señala que el efecto del CAFTA sería comparable con el efecto observado del NAFTA sobre México en 1994-2000. Es decir, en el lapso de 6 años después de aprobado el Tratado, el volumen de comercio podría crecer aproximadamente un 24% por encima de las tendencias normales, como consecuencia del acceso a un mercado mucho más grande. Este crecimiento comercial determinaría una tasa de crecimiento anual del PIB alrededor de un 1.1% más elevada para el período, produciendo un incremento en la absorción de fuerza laboral de 60,000 puestos de trabajo por año (Naranjo, 2003).

El escenario pesimista, por su parte, estima que el efecto sobre comercio puede ser hasta un 60% menor que el calculado en el escenario anterior; es decir, la creación de comercio con Estados Unidos “sería de un 9.7% solamente, lo que se traduce en un aumento en la tasa de crecimiento anual de 0.47% y una creación de empleos de 25,000 puestos anuales” (Naranjo, 2003, p.42).

Sin embargo, en el plano social, una preocupación latente se relaciona con la posible pérdida de empleos en la región centroamericana, así como la oleada de importaciones que podrían provenir de los Estados Unidos al reducirse los aranceles a la importación; éstas son dos de las preocupaciones que han externado sectores importantes de la región. En ese sentido, Martínez y Castro (2004) han señalado que “dado que no se crearán nuevos empleos vinculados a la ICC sino que, a lo sumo, se mantendrán, y que en el corto plazo se perderán empleos textiles y que, además, se perderán empleos vinculados a la producción para el mercado interno, desde el punto de vista del empleo, el TLC tendrá resultados negativos”.

Las preocupaciones de estos sectores se pueden sintetizar como que “a mediano plazo, la importación masiva de productos más baratos producidos en Estados

17 Los modelos de Equilibrio General Computable son modelos completamente especificados de una economía, o región, incluyendo los factores, las instituciones y las actividades de producción. Los modelos por lo tanto incluyen todos los mercados (en los que las decisiones de los agentes son sensibles al precio y los mercados reconcilian las demandas de suministro y demanda) y los componentes macroeconómicos, tales como la inversión y los ahorros, el saldo de pagos y el presupuesto del gobierno (Ver http://poverty.worldbank.org/files/14897_PSIUsers_Guide_-_Tool_20_-_Spanish_-_May_2003.pdf).

Estados Unidos generará desempleo nacional, a menos que los gobiernos acudan a la disminución de la capacidad adquisitiva por medio de la reducción de salarios y al aumento de la inflación, o bien, a la devaluación de la moneda. Todo esto afectará de forma directa a toda la población, sobre todo a los sectores medios y de menores recursos” (Martínez y Castro, 2004).

Como se aprecia, el tema laboral es un tema relevante que requiere de mayor análisis y estimación cuantitativa para determinar sus verdaderos efectos. El CAFTA, inclusive dentro del capítulo laboral, establece que “cada Parte procurará garantizar que sus leyes establezcan normas laborales consistentes con los derechos laborales internacionalmente reconocidos (...) y procurará mejorar dichas normas en tal sentido” (Capítulo 16, artículo 16.1.2). Inclusive, con la finalidad de salvaguardar los intereses de la clase trabajadora centroamericana, el CAFTA propone el establecimiento tanto de un Consejo de Asuntos Laborales como de un Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades (Anexo 16.5)¹⁸.

Este mecanismo será analizado más adelante en la sección de reformas; sin embargo, en este punto es importante resaltar que el mismo obliga al enlace y la coordinación entre los sectores productivos, los ministerios de trabajo, de economía y comercio exterior. Dicha articulación permitirá darle seguimiento a aspectos laborales ligados al CAFTA, así como proponer esquemas de reinserción y capacitación laboral para el desarrollo de destrezas que respondan a las nuevas necesidades productivas y comerciales.

Otro efecto importante de analizar, ante la eventual aprobación del CAFTA, se refiere al impacto fiscal que generará la disminución de aranceles que percibirían las economías centroamericanas. Los estudios preliminares que se han realizado al momento aún arrojan dudas y contradicciones.

Por un lado, el análisis de Lederman, Perry y Suescún (2002) considera que una desgravación total de las importaciones provenientes de Estados Unidos podría significar una pérdida entre 3% y 8% de los ingresos fiscales y tributarios de los países centroamericanos. Por otra parte, Barreix, Villela y Roca (2003) estiman la pérdida de ingresos por aranceles de los países centroamericanos de un 1.6% de los ingresos

tributarios para Nicaragua hasta un 7.5% para Honduras¹⁹.

Los procesos de apertura comercial que han impulsado los países centroamericanos han venido paulatinamente reduciendo los aranceles e impuestos a las importaciones, con la excepción de Nicaragua. Así, el siguiente gráfico muestra una reducción significativa en Costa Rica, Guatemala y Honduras de impuestos a las importaciones (aranceles) como porcentaje de los ingresos de gobierno provenientes de impuestos de 1990 a 2001. En caso de aprobarse el CAFTA en Nicaragua, este país, debido al calendario de desgravación arancelaria negociado, será el que deberá ajustarse más fuertemente ante una mayor reducción de impuestos a las importaciones (aranceles) como porcentaje de los ingresos del gobierno provenientes de impuestos.

Considerando esta reducción paulatina, es difícil prever con exactitud el verdadero impacto fiscal del CAFTA; sin embargo, la estimación más cercana sobre los posibles efectos fiscales del CAFTA es la realizada por la CEPAL, utilizando tres escenarios de apertura. El primer escenario asume una baja apertura (incluye 41 capítulos arancelarios del Sistema Armonizado); el segundo escenario es una apertura moderada, integrada por 63 capítulos arancelarios y el tercer escenario es el de mayor apertura e incluye 81 capítulos²⁰ (Paunovic y Martínez, 2003).

El cuadro 2 presenta los tres escenarios de reducción total de ingresos fiscales como concepto de los impuestos a las importaciones. La primera parte señala la reducción como porcentaje de los ingresos tributarios y la segunda parte presenta la disminución de ingresos fiscales como porcentaje del PIB. Como se puede apreciar, los efectos varían por país según sea el escenario planteado.

Con relación a la reducción de ingresos fiscales como porcentaje de los ingresos tributarios, en el escenario 1 de baja apertura el país más afectado sería El Salvador, con una pérdida de 1.65% de los ingresos tributarios, mientras que en Nicaragua y Costa Rica se daría el menor impacto.

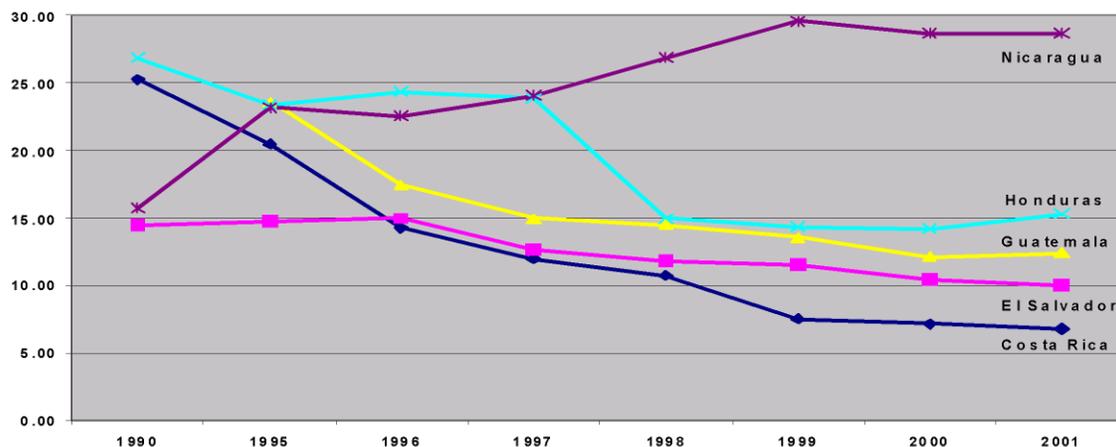
En el escenario 2 (moderado) y en el 3 (de mayor apertura), los países más afectados serían Honduras y Guatemala (3.8% y 3.67% en apertura moderada y

18 En este punto es importante recordar que el CAFTA como tal se centra en aspectos relativos a las condiciones laborales y el tema de la generación de empleos de calidad será un desafío de los gobiernos y empresas centroamericanas y del aprovechamiento de las oportunidades que genera el libre comercio con la principal potencia mundial.

19 Sobre las limitaciones de estas estimaciones, ver Paunovic y Martínez, 2003, p. 3 y 4.

20 “La integración de los capítulos que entrarían en los tres diferentes escenarios es un tanto arbitraria, y su único objetivo es obtener ordenes de la magnitud del costo fiscal de la desgravación. Ello es así, debido a que las negociaciones todavía están en proceso y se desconoce la composición final de las canastas” (Paunovic y Martínez, 2003, p. 12).

Gráfico 3
CENTROAMÉRICA:
IMPUESTOS A LAS IMPORTACIONES COMO PORCENTAJE
DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO PROVENIENTES DE IMPUESTOS
1990-2001.



Fuente: Elaborado con información de Estado de la Región, 2003.

4.36% y 4.12% en apertura mayor respectivamente), es decir “el impacto de cerca del 4% de los ingresos tributarios, ya no es despreciable y obliga a pensar en las medidas para compensar estas pérdidas” (Paunovic y Martínez, 2003, p. 14). Del otro lado están Costa Rica y Nicaragua, donde el impacto es mucho menor.

En cuanto a la posible reducción de los ingresos fiscales por CAFTA en términos del Producto Interno Bruto (PIB), de nuevo Honduras es el país más afectado en los tres escenarios, siendo el único donde la pérdida sobrepasa el 0.5% del PIB, indicando que es este país el que debe emprender un ajuste fiscal más profundo. El Salvador, Guatemala y Nicaragua se ubican en un punto medio y Costa Rica debería ajustar sus ingresos y gastos en un monto equivalente al 0.30% del PIB en el escenario de mayor apertura.

Adicionalmente, considerando al CAFTA como un instrumento que incidiría en la creación y distribución de riqueza, algunos economistas, desde la visión del desarrollo y considerando los principios de equidad y sostenibilidad, se manifiestan preocupados por la crítica situación de la región. Se considera que el CAFTA podría estar condicionando la agenda de desarrollo, al reducir el Estado su capacidad de acción para intervenir en la economía y utilizar instrumentos y legislación que pudieran ser necesarios para atender situaciones específicas que estén obstaculizando el desarrollo. Consideran que implícita en el tratado está la visión de que las fuerzas del mercado son las que casi exclusivamente generan el desarrollo, limitándose el papel del Estado. Consideran que es necesario que ésto sea analizado con mayor profundidad, para

establecer los márgenes que el CAFTA y otros instrumentos comerciales, le dan a los Estados centroamericanos para diseñar y ejecutar sus políticas públicas orientadas al desarrollo²¹.

Otros indican que el CAFTA regulará y administrará el comercio con Estados Unidos, que es el principal socio comercial de Centroamérica y el que representa el mayor potencial de crecimiento para las exportaciones de la región, por su altísimo nivel de desarrollo, lo que se traduce en una gran capacidad de consumo. Según esta visión, la clave estará en el aprovechamiento de las oportunidades que se generen con el tratado, para lo cual hay que extraer las lecciones relevantes y planificar con mayor profundidad los futuros esquemas de apertura comercial con otros socios comerciales importantes para la región, tales como las negociaciones del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), las negociaciones con la Unión Europea e inclusive con posibles socios asiáticos.

En cuanto a la integración centroamericana, el CAFTA tiene incidencia en el proceso de integración económica centroamericano, al establecer en el Capítulo 1, artículo 1.3.2., que “para mayor certeza, nada en este Tratado impedirá a las Partes Centroamericanas mantener sus instrumentos jurídicos existentes, adoptar nuevos instrumentos jurídicos de integración o adoptar medidas para fortalecer y profundizar esos instrumentos, siempre y cuando esos instrumentos y medidas no

21 Análisis del economista Juan Manuel Villasuso, durante entrevista sostenida en Costa Rica, 30 junio, 2004.

Cuadro 2
REDUCCIÓN DE INGRESOS FISCALES COMO CONCEPTO
DE IMPUESTOS A IMPORTACIONES CON TRES ESCENARIOS, AÑO BASE (2002)

Ingresos totales por impuestos a importaciones como % de los tributarios		Reducción total de los ingresos fiscales		
		Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Costa Rica	31.96	0.79	1.90	2.27
El Salvador	40.36	1.65	3.27	3.68
Guatemala	38.90	1.46	3.67	4.12
Honduras	29.71	1.42	3.80	4.36
Nicaragua	30.77	0.85	1.71	1.91
Ingresos totales por impuestos a importaciones como % del PIB		Reducción total de los ingresos fiscales		
Costa Rica	4.21	0.10 (16.906.700)	0.25 (42.266.750)	0.30 (50.720.100)
El Salvador	4.53	0.19 (27.030.920)	0.37 (52.639.160)	0.41 (58.329.880)
Guatemala	4.12	0.16 (37.210.560)	0.39 (90.700.740)	0.44 (102.329.040)
Honduras	4.72	0.23 (13.409.000)	0.60 (34.980.000)	0.69 (40.227.000)
Nicaragua	6.97	0.19 (4.791.230)	0.39 (9.834.630)	0.43 (10.843.310)

Fuente: Sobre la base de Paunovic y Martínez, 2003. Los números entre paréntesis se refieren al cálculo de los montos absolutos como porcentaje del PIB y se hace sobre la base de las estimaciones del PIB del Banco Mundial.

sean inconsistentes con este Tratado” (subrayado propio).

En este aspecto, y de acuerdo con los sectores negociadores, los avances del proceso de integración, de un Mercado Común a una Unión Aduanera, deben trascender el tratado en aquellos temas donde no se han dado avances; el CAFTA va a servir para llenar transitoriamente los vacíos regulatorios, mientras se avanza más allá del CAFTA y de la OMC. “En el CAFTA no hay nada que haga retroceder el proceso de integración como está actualmente”²².

3.2. LOS RETOS DE LA TRANSICIÓN PRODUCTIVA

“Para que Centroamérica pueda beneficiarse del CAFTA, se requiere de un esfuerzo de “país” y de “región” (Deras, 2003, p. 38). Como se ha señalado anteriormente, el CAFTA es un instrumento de la política económica que tiene incidencia en el desarrollo. El CAFTA generará costos y beneficios. En ese sentido, la prioridad debería ser el establecer políticas, medidas y acciones para enfrentar tanto los costos como los beneficios. Estos esfuerzos deberán incluir una serie

de reformas y procesos de transferencia productiva con miras a que los impactos sociales y políticos de la apertura comercial en curso se minimicen.

Por lo tanto, el enfoque estratégico de los gobiernos centroamericanos debe estar orientado a establecer políticas específicas para apoyar a los diversos sectores, pero también políticas generales orientadas al bienestar del país como un todo. Esto pasa por la adopción de políticas económicas y sociales centradas en la modernización, y con especial atención en la explotación de ventajas competitivas, acompañadas de medidas para generar oportunidades a la población en general pero apoyando, en particular, a los grupos menos favorecidos que puedan ser afectados negativamente por la competencia que implica el CAFTA.

A nivel de región, se hace necesario el replanteamiento del proceso de integración centroamericana en el marco del SICA, reconociendo la existencia de asimetrías económicas, laborales y sociales que inciden en el grado y posibilidades de desarrollo de los países. Este replanteamiento podría abrir alternativas de desarrollo.

En cuanto a las reformas para apoyar a los diversos sectores centroamericanos, el proceso de transformación productiva requerirá de un esfuerzo por parte de cada uno de los sectores productivos para identificar elementos básicos como capacidades, limitaciones y necesidades, y replantear procesos productivos que se basen en el desarrollo de habilidades y capacidades

²² Entrevista al entonces Ministro de Comercio Exterior de Costa Rica, Dr. Alberto Trejos, 16 de agosto del 2004.

empresariales, el capital social, el conocimiento y la innovación.

Los retos de la transformación productiva, por tanto, se basan en tres escalas: regional, nacional y sectorial. Así, a partir de los aportes de la Agenda para la Competitividad Centroamericana y otras contribuciones, se han venido realizando esfuerzos, aún incipientes, en cada país para formular e implementar agendas nacionales para el fortalecimiento de la competitividad. Costa Rica, por ejemplo, ha centrado sus esfuerzos en la atracción de inversión en los sectores de alta tecnología, y turismo. El Salvador ha realizado esfuerzos en el sector industrial, manufactura textil principalmente, y de servicios aeronáuticos; Honduras ha establecido un Fondo de Competitividad como instrumento para financiar actividades de *clusters* vinculados con los sectores forestales, agroindustrial-agronegocios y turismo.

Desde un punto de vista teórico, las actividades económicas que se realizan en una determinada área geográfica o sociedad dependen de tres factores: (i) la cantidad y calidad de los recursos disponibles; (ii) el marco regulatorio y de políticas que norman el uso y el acceso a estos recursos; y (iii) los riesgos y amenazas vinculadas o inherentes a cada actividad económica (SIC y SAG, 2004)²³.

Como ejemplo se puede citar la experiencia de transición productiva a finales de la década de los

años ochenta de Chile. El crecimiento económico de este país es un tema interesante por las altas tasas exhibidas entre 1985 y 1998, luego de que el país sufrió una fuerte contracción económica. De hecho, “aparte de los determinantes directos y estándares del crecimiento económico (mejor educación y salud, mercados financieros más profundos, menores distorsiones introducidas por el gobierno y condiciones internacionales más favorables), indicadores de la calidad del sistema político y de la gobernabilidad, el alcance de la complementariedad de las reformas de políticas y la disponibilidad de servicios públicos e infraestructura parecen jugar un rol también importante” (Gallego y Loayza, 2002, p. 38).

La efectividad del CAFTA dependerá de la capacidad de los países centroamericanos, tanto gobiernos como sector privado y sociedad en general, de poner en marcha en forma paralela una serie de reformas que trasciendan las exigidas propiamente por el texto del CAFTA. A continuación se presenta una propuesta de modelo de reformas necesarias para maximizar los beneficios y reducir los perjuicios de la eventual entrada en vigencia del CAFTA, una vez ratificado por los respectivos congresos centroamericanos, de República Dominicana, y de Estados Unidos²⁴.

23 Entrevistas con Hugo Castillo y Ricardo Arias, Honduras, 29 de julio, 2004.

24 Para que el CAFTA entre en vigencia para un país centroamericano y República Dominicana, sólo se requiere la ratificación por parte de su Congreso y del de los Estados Unidos, esto para la aplicación de las reglas al intercambio comercial entre este país y los Estados Unidos. Para el caso de República Dominicana, se requerirá la ratificación de ese país, lo que conlleva implícito la denuncia del actual tratado vigente con Centroamérica.

4.

REFORMAS²⁵ PARA APROVECHAR EL CAFTA

El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, así como cualquier otro tratado, ofrece un marco normativo para la expansión comercial. El CAFTA garantiza el acceso al mercado de Estados Unidos ya que tiene un carácter bilateral, lo cual también le genera obligaciones con Estados Unidos, y elimina cualquier disposición unilateral que obstaculice el comercio, lo cual representa el caso contrario del esquema actual de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

Los tratados de libre comercio no pueden ser interpretados como el instrumento que por sí solo generará desarrollo; son instrumentos, como se ha señalado anteriormente, de la política económica, que inciden en las políticas nacionales de desarrollo. Por tratarse de un tratado con el principal socio comercial de la región, y por el nivel de desarrollo de la economía de ese país, el CAFTA obliga a revisar el modelo de desarrollo imperante en el istmo, precisamente por el impacto que puede producir por las asimetrías entre los países centroamericanos y con Estados Unidos.

El CAFTA viene a consolidar el principio que ha regido la política comercial de los países centroamericanos de los últimos años. Ésta plantea que es mejor un comercio regulado por acuerdos comerciales que uno basado en concesiones unilaterales respaldado en el poder económico de los países que dan esos beneficios (como es el caso de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe).

El tratado ofrece a los inversionistas, nacionales y extranjeros, un marco de referencia más estable y predecible, con miras a evitar retrocesos, tanto porque

abarca reglas para el acceso a mercados como porque contiene reglas relativas a la inversión.

Por la envergadura del CAFTA, éste ofrece una oportunidad para formular e implementar una serie de reformas estructurales, relacionadas al libre comercio, a los procesos nacionales de desarrollo y la integración regional. De hecho, “uno de los mayores beneficios del CAFTA será precisamente promover una ‘segunda generación de reformas’ en Centroamérica para mejorar instituciones en todos estos campos e ir gradualmente convergiendo en calidad institucional con los estándares de países desarrollados” (Salazar-Xirinachs, 2003, p.12). Aunque los efectos de las reformas no se visualizan de la noche a la mañana, es importante iniciar, lo más pronto posible, su ejecución con miras a superar las deficiencias institucionales en Centroamérica. La modernización institucional y la adopción de decisiones de políticas públicas y privadas tendientes a mejorar y a fortalecer los sectores productivos son tareas cuya ejecución no se puede postergar. De ahí que uno de los riesgos que se corre es precisamente no contar con la capacidad política necesaria para impulsar los cambios que la situación demanda.

Los diversos análisis que se han hecho indican que efectivamente podrían haber oportunidades pero también sensibilidades. Por lo tanto, es necesario desarrollar acciones que permitan aprovechar las oportunidades comerciales y minimizar los perjuicios en función de los objetivos de desarrollo. Para ello se requieren de reformas estructurales de envergadura en los países centroamericanos, que pasan necesariamente por el mejoramiento de la educación, políticas de innovación, acceso a infraestructura, el fortalecimiento de instituciones y la implementación de medidas compensatorias para los hogares de bajos ingresos que puedan verse afectados en la transición.

Para que se aproveche y se genere una distribución equitativa y balanceada de beneficios del CAFTA, tienen que darse una serie de medidas que abarquen los planos regional, nacional y sectorial. Dentro de

25 Según la Real Academia Española, el término reforma significa “acción y efecto de reformar o reformarse. Aquello que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en algo”. Asimismo, el verbo reformar significa “volver a formar, rehacer. Modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo”.

éstos, el plano interno nacional es un factor clave, especialmente para los países de menor desarrollo relativo. La experiencia mexicana con la firma del TLCAN así lo demuestra: “una conclusión importante de la evaluación del impacto del TLCAN es que el tratado por sí mismo no basta para asegurar la convergencia económica en América del Norte. Las reformas institucionales, especialmente aquellas orientadas a mejorar el estado de derecho y a combatir la corrupción, serán cruciales para el desarrollo económico futuro de la región” (Lederman et al, 2003, p. 5 y 6).

La corrupción es un limitante de los procesos de desarrollo económico y social. El combate a la corrupción puede promover e incentivar el crecimiento económico, al fomentar reglas claras de competencia, al asegurar la transparencia de los procesos licitatorios y aumentar la participación. El Banco Mundial ha señalado que es posible obtener mayores ingresos *per cápita* como resultado de mejorar la gobernabilidad, el Estado de derecho y el control de la corrupción²⁶.

Las lecciones de TLCAN en México apuntan a que el libre comercio por sí solo no es suficiente sin una reforma significativa de las políticas e instituciones (Lederman et al, 2003). El efecto del CAFTA dependerá de las reformas paralelas que se planteen y de las reacciones de las economías centroamericanas ante los nuevos retos y oportunidades.

Irlanda es otro ejemplo del cual los países de Centroamérica pueden aprender lecciones importantes sobre los beneficios de la apertura comercial y las reformas necesarias para optimizar sus beneficios. Aunque es difícil excluir del análisis los paquetes de ayuda monetaria que Irlanda ha recibido desde su ingreso a la Unión Europea, este país ha pasado de un ingreso *per cápita* de \$3,140 en 1975 (similar al de Costa Rica en ese momento), a más de 36 mil dólares en el 2001.

¿Qué ha hecho Irlanda? Básicamente se ha abierto al comercio con su potencia económica más cercana (Inglaterra), ha fomentado políticas de atracción de inversiones extranjeras (especialmente en alta tecnología) y ha educado y capacitado a su población en nuevas tecnologías. De hecho, en la década de los años ochenta, “Irlanda decide aplicar una reforma del estado, lo que le permitió que la apertura comercial de más de dos décadas de iniciada, la política de atracción de inversión extranjera y las ayudas de la Unión Europea cayeran en terreno fértil” (Mesalles, 2004).

Esto, aparejado a la disposición de los sectores público, empresarial y laboral de apoyar las condiciones propicias para impulsar una competitividad de largo plazo del país, le ha permitido a Irlanda insertarse en un proceso de crecimiento económico, comercial y social dinámico.

4.1. POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DE VENTAJAS COMPETITIVAS

Centroamérica es una región diversa, tanto en recursos naturales como culturales y sociales. Esta misma condición le ha permitido gozar de una serie de ventajas comparativas que ha buscado explotar. Algunas de estas ventajas aprovechadas son su posición geográfica y su cercanía con Estados Unidos, su mano de obra barata, su abundancia de recursos naturales, su producción basada en centros de costos, así como una producción más tradicional, basada en el café, el azúcar y el banano.

La explotación de esas ventajas comparativas fue reforzada con la decisión de los países centroamericanos, durante la década de los ochenta, de desarrollar un proceso de inserción en la economía mundial basado en la diversificación y el incremento de las exportaciones no tradicionales y la atracción de inversión extranjera para reactivar las economías de la región, como respuesta a la crisis del Mercado Común y como relevo del modelo de sustitución de importaciones, desarrollado en la década de los sesentas y setentas.

Sin embargo, este proceso de apertura requería de fuertes inversiones en infraestructura, innovación tecnológica, fortalecimiento institucional y formación de recursos humanos calificados que en el caso de la región centroamericana, debido a la fragilidad de los estados y a una situación fiscal débil, no se concretaron en los niveles requeridos para que el desarrollo de estos nuevos sectores productivos dinamizara el resto de la economía. Esto limitó a las empresas centroamericanas en su inserción competitiva en los mercados mundiales, en particular a los orientados al mercado local.

Con la Declaración Presidencial de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) en 1994, se establece una posición formal sobre el proceso de integración regional y el estilo de desarrollo a que aspiran los países centroamericanos. El concepto de desarrollo de la ALIDES es uno holístico que incluye “... un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso

26 De hecho, se ha estimado que “un país con un ingreso *per cápita* de US\$2,000 que enfrenta la corrupción, mejora la gobernabilidad y el imperio de la ley, puede esperar un aumento de su ingreso de hasta US\$8,000 en el largo plazo” (World Bank Institute, www.worldbank.org/wbi/governance).

implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras” (Acuña y Nowalski, 1998, p. 246).

En esa dirección, los Presidentes de Centroamérica acordaron que, a través del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), se propusiera una agenda de transformaciones con miras a acelerar el ritmo de avance hacia mayores niveles de competitividad. La “Agenda Centroamericana para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible hacia el Siglo XXI” apunta a sincronizar los procesos nacionales con los regionales de desarrollo y trasladar al primer punto de la agenda de desarrollo el tema de la competitividad y el fortalecimiento de la productividad de las empresas.

Dicha agenda busca fortalecer y aprovechar las ventajas competitivas de los países de la región, con miras a avanzar hacia una etapa superior en su desarrollo competitivo. Las ventajas competitivas que se busca explotar, además de la ubicación geoestratégica con respecto a mercados como el de Estados Unidos, son el desarrollo de recurso humano calificado (capital social), producción innovadora y constante, procesos productivos en consonancia con el medio ambiente, centro de producción, promoción de encadenamientos productivos en apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, inversión en investigación y desarrollo (I&D), reconversión productiva, diversificación y producción con valor agregado.

Bajo este marco, la agenda identifica cuatro sectores productivos en los cuales se visualizan conglomerados (*clusters*) con alto potencial competitivo. Estos sectores son el turismo, la industria textil,

la agroindustria de alto valor agregado y la industria de componentes electrónicos y producción de software.

Los pocos avances en la dirección propuesta por la agenda generan un desafío impostergable que se relaciona directamente con la posible entrada en vigencia del CAFTA sobre la transición o modificación dinámica de la explotación de ventajas comparativas hacia el aprovechamiento y uso racional y eficiente de ventajas competitivas. El cuadro 3 sintetiza el dinamismo requerido.

Durante las últimas décadas, salvo con algunas excepciones, y tal vez de manera no planeada, Centroamérica ha explotado ventajas comparativas basadas en la mano de obra barata, camino que no es sostenible y que condena a muchos centroamericanos a un estado de indigencia permanente. Para evitar que este fenómeno se siga dando en forma acelerada, los países deben asumir sin dilación el desafío de mejorar la empleabilidad, sobre todo de los grupos vulnerables, adoptar políticas salariales y de ingresos crecientes y mejorar las condiciones de trabajo y ampliar las oportunidades económicas. Estos aspectos, sin lugar a dudas, deben formar parte de una agenda para la transformación de la región y a la vez emitir señales claras de voluntad de progreso (Acuña, 2004).

El problema de fondo que muestran las asimetrías en aspectos claves con ventajas competitivas, depende de la estrategia que se adopte y de los recursos que asignan los estados. De seguirse explotando las ventajas a través de costos bajos de producción, aprovechando las disparidades, se fortalecería la competitividad espuria. Para evitar esto, se tiene que fortalecer la inversión en seguridad social, educación, salud y ciencia y tecnología²⁷.

De hecho, un estudio reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre los beneficios del libre comercio, señala que la liberalización comercial y el cambio hacia el crecimiento liderado por las exportaciones no son la causa de la desaceleración del crecimiento en la América Latina. Tampoco son la causa de la creciente pobreza y desigualdad. Por el contrario, “para la mayoría de los países su impacto es levemente positivo tanto en lo que se refiere al crecimiento como a la reducción de pobreza. Pero en general, aunque sea positivo, el impacto de las reformas o del crecimiento de las exportaciones es pequeño. De modo que si bien no puede culparse a las reformas por los problemas de la región, tampoco parecen ser la solución única” (Ganuza et al, 2004. p. 2).

Cuadro 3 CENTROAMÉRICA: MODIFICANDO DINÁMICAMENTE LAS VENTAJAS COMPARATIVAS Y COMPETITIVAS	
Ventajas comparativas	Ventajas competitivas
● Posición geográfica	● Mano de obra barata
● Status quo – resistencia al cambio	● Recursos naturales
● Centro de costos	● Producción aislada
● Producción tradicional	● Ubicación geoestratégica
● Capital social	● Innovación
● Producción limpia	● Centros de producción
● Encadenamientos Productivos (desarrollo de las PYMEs)	● Valor agregado (I&D)
● Reconversión productiva	

Fuente: Elaboración propia.

27 Por ejemplo, mientras en la región de cada 1000 habitantes, 0,5 son científicos, en los países desarrollados existen 150 (Nowalski, et al, 2002).

Utilizando la técnica del equilibrio general computable, esta investigación realizó 16 estudios de caso para demostrar que las reformas comerciales aumentan la intensidad de calificación y que algunos grupos sociales ganan (principalmente los trabajadores con mayor educación y los perceptores de ganancias) y algunos pierden en el proceso (a menudo los trabajadores agrícolas y los no calificados) proveyendo una explicación de la creciente desigualdad que se observa en la mayoría de las experiencias nacionales (Ganuza et al, 2004).

4.2. REFORMAS PARA MAXIMIZAR BENEFICIOS Y MINIMIZAR PERJUICIOS DEL CAFTA.

A continuación se proponen algunas de las reformas que los países centroamericanos, incluidos gobiernos, sector privado y sociedad civil, deberían afrontar sin dilación.

La coyuntura planteada por el CAFTA ofrece oportunidades que la región debería aprovechar para dar un salto cualitativo para implementar las acciones que le permitan consolidar sus ventajas comparativas, al mismo tiempo que se desarrollan sus ventajas competitivas y se asegura una inserción de alta calidad, sostenible e incluyente, en los mercados mundiales.

Para facilitar la comprensión de la complejidad y magnitud de las reformas pendientes se han agrupado éstas bajo un ordenamiento hexagonal basado en la teoría sistémica (ver diagrama 3). El agrupamiento no intenta establecer el orden secuencial o priorizar cuáles reformas deben realizarse inicialmente o la programación de las mismas. Más bien, el agrupamiento intenta ordenar la condicionalidad de las reformas y los posibles encadenamientos entre éstas, así como su relación con las agendas y estrategias de desarrollo nacional y regional.

Las reformas se han agrupado en seis grupos:

- (i) Reformas inherentes al CAFTA (y los procesos de apertura comercial);
- (ii) Reformas relativas al mejoramiento de los marcos regulatorios y la seguridad jurídica;
- (iii) Reformas de fortalecimiento institucional y ordenamiento de las finanzas públicas;
- (iv) Reformas para generar competitividad;
- (v) Reformas de apoyo a los sectores productivos, en especial a los sectores vulnerables y las micro, pequeñas y medianas empresas; y
- (vi) Reformas conexas al CAFTA que tienen que ver, por ejemplo, con el fortalecimiento del proceso de integración regional.

El primer grupo de reformas tiene que ver con las responsabilidades que surgen del texto del tratado²⁸. Las reformas inherentes al CAFTA se refieren a las reglas establecidas en el texto del Tratado, que de una u otra manera implican cambios en la legislación nacional, y en los procesos organizativos y operacionales de los estados parte.

Estas reformas incluyen las responsabilidades que emergen a partir de los compromisos que asumen las partes con relación a la implementación del tratado, mecanismos de seguimiento y monitoreo, más reformas estructurales con relación a algunos sectores productivos, como por ejemplo el caso de los servicios de telecomunicaciones y seguros para Costa Rica, y la revisión de contratos basados en el Acuerdo 78-71 (legislación interna) en Guatemala.

Un segundo bloque de reformas se refiere al mejoramiento del marco jurídico y los mecanismos de cumplimiento²⁹, tanto a lo interno de los países como a escala regional. Se refiere a las reformas que refuerzan las bases legales de operación y regulación de normas de comportamiento. Son reformas orientadas al mejoramiento del marco regulatorio, que fomenten la competencia en igualdad de condiciones y mantengan una visión socialmente responsable (i.e. reformas legales que tienen incidencia en los sectores productivos).

Otro grupo de reformas tiene que ver con el fortalecimiento institucional y el ordenamiento de las finanzas públicas³⁰. Son reformas que deben plantearse a partir de diagnósticos institucionales. Este tipo de reformas incluyen las instituciones de apoyo a los sectores productivos y las responsables de las políticas nacionales. Se requiere de un fortalecimiento de las instituciones públicas basado en procesos de modernización y simplificación de trámites y procesos administrativos, así como la promoción de la responsabilidad social institucional y de las empresas.

Un cuarto grupo de reformas son las relativas a la competitividad que dan sustento al desarrollo y sostenibilidad de los procesos productivos. Este tipo

28 Desde una visión más amplia, también podría argumentarse que se refiere a las reformas inherentes a los procesos de apertura comercial, donde el CAFTA sería básicamente la principal motivación por ser un tratado suscrito con el principal y más importante socio comercial de la región a nivel mundial.

29 Se refiere al término “enforcement” del inglés.

30 Durante la entrevista al Dr. Eduardo Lizano, el miércoles 21 de julio 2004, se señaló la importancia de vincular el fortalecimiento institucional público con el ordenamiento de las finanzas públicas. Es decir, la eficiencia del sector público será alcanzada solamente cuando se elimine el exceso de tramitología, se establezcan adecuadas tarifas de servicios públicos y se priorice el gasto público; de lo contrario se continuará con “islotos” de excelencia en el sector público.



de reformas, apuntan a procesos de apoyo a los sectores productivos para que puedan afrontar los desafíos de la apertura comercial con equidad. Entre ellas, están las relativas a inversiones en infraestructura (física, administrativa, informática y tecnológica), con esquemas concretos de concesión de obras públicas, así como las vinculadas a los planes y políticas nacionales, regionales y sectoriales de fomento y atracción de inversiones, tanto nacional como extranjera.

Un quinto grupo lo constituyen las reformas de apoyo a sectores productivos, que van más allá del asistencialismo. Se refieren a los esquemas de reconversión productiva y promoción, generación y consolidación de encadenamientos de valor agregado. Este tipo de reformas se concentra en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), las cuales representan más del 98% del parque empresarial regional, y de los sectores agrícolas (Fundes, 2002 y Hernández, 2003). En este campo, las reformas deben basarse en el análisis de las asimetrías en tres niveles: regional (centroamericano), de cada país y sectorialmente a lo interno de cada uno.

Por último, pero no por ello menos importante, también se debe impulsar otro tipo de reformas conexas al CAFTA. Éstas se refieren a reformas no directamente vinculadas con los procesos comerciales y productivos, pero sí vitales para la superación de las asimetrías regionales y el mejoramiento de las condiciones de vida de los centroamericanos. Por ejemplo, las reformas

propias al proceso de integración regional y al establecimiento de un Fondo de Cohesión Social, entre otros.

4.2.1 Reformas inherentes al tratado

Las reformas inherentes al CAFTA se refieren a los mecanismos establecidos en el texto del tratado que de una u otra manera implican cambios en los procesos legislativos, organizativos y operacionales de los estados parte. Son responsabilidades que surgen de los compromisos que asumen las partes con relación a la implementación y aplicación del tratado, a los mecanismos de seguimiento y monitoreo, así como reformas estructurales relativas a algunos sectores productivos.

Entre las responsabilidades inherentes al tratado se incluye, por ejemplo, el ordenamiento interno para controlar el avance del programa de desgravación arancelaria, plazos, verificación de cumplimiento de origen para aplicar la reducción o eliminación del arancel, valoración, y otros apoyos de facilitación aduanera, así como la posibilidad de aplicar las salvaguardias acordadas. Es decir, se requieren crear o modernizar los mecanismos de administración de los acuerdos comerciales, lo que además plantea la necesidad de establecer indicadores cuantificables de

éxito y riesgo, así como los mecanismos de solución de controversias.

A continuación se presenta esas reformas en el orden de los capítulos del tratado. Este primer ordenamiento tiene un carácter descriptivo-analítico con la finalidad de poder visualizar la magnitud de los compromisos que se asumen a la hora de ratificar el CAFTA³¹.

Capítulo 1: disposiciones iniciales

El capítulo sobre disposiciones iniciales establece el compromiso de constituir una zona de libre comercio, para lo cual se eliminarán los obstáculos al comercio y la facilitación de la circulación transfronteriza de mercancías y servicios entre los territorios parte, la promoción de condiciones de competencia leal, las oportunidades para la inversión, y la protección adecuada y eficaz de los derechos de propiedad intelectual.

Esta obligación compromete a los países a ajustar su normativa interna para facilitar el intercambio comercial entre las partes. Por lo tanto, es necesario establecer procedimientos eficaces para la aplicación y el cumplimiento del tratado, su administración conjunta y la solución de controversias.

Así, las partes quedan libres de establecer otros acuerdos así como su propia política comercial con terceros. Con respecto a las reglas del Mercado Común Centroamericano y sus avances hacia la Unión Centroamericana, se establece que *“nada en este Tratado impedirá a las Partes Centroamericanas mantener sus instrumentos jurídicos existentes de la integración Centroamericana, adoptar nuevos instrumentos jurídicos de integración, o adoptar medidas para fortalecer y profundizar esos instrumentos, siempre y cuando esos instrumentos y medidas no sean inconsistentes con este Tratado”* (Artículo 1.3.2) (subrayado propio).

Lo anterior implica que las reglas intra-centroamericanas se aplicarán en tanto no sean inconsistentes con el CAFTA. Además, en caso de que no existan reglas intra-centroamericanas, se usarán las del CAFTA -esto transitoriamente mientras se acuerdan y entran en vigencia las centroamericanas, que deberán ser más avanzadas que las de CAFTA-³². Esto obliga a

una revisión del estado de la normativa regional y su interconexión y relación con la normativa que incluye el CAFTA. En cuanto a las inconsistencias, se entiende que será mucho más práctico que los centroamericanos renegocien sus reglas, a que traten de cambiar la normativa acordada en el CAFTA; por lo tanto, en términos reales, las reglas del CAFTA se convierten en el piso de la normativa para el comercio intra-centroamericano.

Capítulo 3: trato nacional y acceso de mercancías al mercado

El tercer capítulo obliga a cada Parte a dar trato nacional a las mercancías de otra parte; por lo tanto no podrán otorgarse tratos preferenciales a los productos nacionales sobre los importados, salvo en lo que haya sido exceptuado o especificado en las medidas disconformes. Esto tiene particular importancia, en la aplicación tanto de impuestos como de programas a favor de los productos locales.

Este capítulo se refiere a la desgravación arancelaria. En este sentido, las partes se comprometen a un calendario de desgravación diferenciado por país y por productos en plazos que van desde la entrada en vigencia del tratado hasta 15 o 20 años de desgravación paulatina según sea el caso. De esta forma, cada parte eliminará progresivamente sus aranceles aduaneros sobre las mercancías originarias, según lo estipulado en el Anexo 3.3. del tratado.

Adicionalmente, el Artículo 3.18 establece una Comisión de Revisión Agrícola en el año 14 después de la entrada en vigor del tratado. Esta comisión revisará la implementación y operación del tratado en lo relacionado con el comercio de mercancías agrícolas, y evaluará los efectos del proceso de liberalización comercial, la operación de las medidas de salvaguardia agrícola y la posible extensión de estas medidas, el progreso hacia la reforma global del comercio agrícola de la OMC y los desarrollos en los mercados agrícolas mundiales.

Los países deberán establecer un Comité de Comercio Agropecuario (a más tardar 90 días después de la entrada en vigor del Tratado), con representantes de cada parte, el cual se encargará de monitorear y promover la cooperación para la implementación y administración del comercio agropecuario, consultar sobre asuntos relacionados con el comercio agropecuario en coordinación con otros comités, subcomités, grupos de trabajo u otros organismos establecidos en el tratado, entre otros (Artículo 3.19).

31 Este trabajo incluye un Anexo que presenta un ordenamiento estructurado en forma matricial con tres columnas. Primero se incluyen las obligaciones que emanan producto del CAFTA para luego presentar el análisis de necesidades para la implementación de esas obligaciones, y finalmente, una columna con el análisis de las repercusiones o alcances de dichas acciones.

32 Entrevista al entonces Ministro de Comercio Exterior de Costa Rica, Dr. Alberto Trejos, 16 de agosto del 2004.

Capítulo 5: administración aduanera y facilitación del comercio

Este capítulo establece condiciones para la modernización aduanera de la región. Entre otros, los países deberán:

- Publicar, incluyendo en Internet, la legislación aduanera, regulaciones y procedimientos administrativos de carácter general, así como mantener puntos de consulta para atender inquietudes sobre temas de aduanas (Artículo 5.1).
- Adoptar o mantener procedimientos aduaneros simplificados que dispongan el despacho de mercancías en períodos no mayores que el requerido para asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera.
- En la medida de lo posible, dentro de las 48 horas posteriores a su llegada, las mercancías deberán ser despachadas en el punto de llegada (sin traslados a almacenes u otros recintos) y permitir a los importadores retirar las mercancías de las aduanas antes de y sin prejuzgar la determinación final por parte de la autoridad aduanera acerca de los aranceles aduaneros, impuestos y derechos aplicables (Artículo 5.2.2 a, b y c).

Dentro de este mismo proceso de modernización aduanera, las partes se comprometen a esforzarse para utilizar tecnologías de la información que agilicen los procedimientos para el despacho de las mercancías, incluyendo el uso de sistemas electrónicos compatibles entre las autoridades aduaneras de las partes, de forma que se facilite el intercambio de datos de comercio internacional entre gobiernos, así como trabajar conjuntamente en el desarrollo de procesos y elementos de datos comunes de conformidad con el Modelo de Datos Aduaneros de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y de sus recomendaciones y lineamientos.

Por último, el capítulo reconoce la importancia de las actividades de creación de capacidades relacionadas con el comercio para facilitar su implementación. Por ello, establece que “las prioridades iniciales de creación de capacidades del grupo de trabajo sobre administración aduanera y facilitación del comercio supeditado al Comité de Creación de Capacidades Relacionadas con el Comercio, deberían estar relacionadas con la implementación de este capítulo y cualesquiera otras prioridades que designe el comité” (Artículo 5.12).

Capítulo 6: medidas sanitarias y fitosanitarias

El Capítulo sexto estipula la creación de un Comité de Asuntos Sanitarios y Fitosanitarios (a más tardar 30 días después de la entrada en vigor), con el fin de ayudar a cada parte a implementar el Acuerdo

sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC (MSF); a asistir en la protección de la vida y la salud de las personas, los animales y los vegetales; a impulsar las consultas y la cooperación entre las partes sobre asuntos sanitarios y fitosanitarios y a facilitar el comercio entre las partes.

Dicho comité se constituirá en un foro para:

- Promover la comprensión de las medidas en esta materia, así como los procedimientos regulatorios;
- Consultar asuntos relacionados con el desarrollo o aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias;
- Tratar asuntos sanitarios y fitosanitarios bilaterales o plurilaterales con miras a facilitar el comercio;
- Consultar sobre asuntos, posiciones y agendas para las reuniones del Comité de MSF de la OMC y otros foros internacionales sobre inocuidad, salud y preservación;
- Hacer recomendaciones sobre programas de cooperación técnica en materia de asuntos sanitarios y fitosanitarios al Comité para la Creación de Capacidades Relacionadas con el Comercio;
- Mejorar el nivel de comprensión de las partes relacionado con asuntos específicos a la implementación del Acuerdo MSF;
- Revisar el progreso en el tratamiento de los asuntos sanitarios y fitosanitarios que surjan entre las agencias y ministerios, con responsabilidad en dichos asuntos, entre otros.

Capítulo 7: obstáculos técnicos al comercio

Sobre obstáculos técnicos al comercio, el Capítulo séptimo establece que las partes conformarán el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, con el fin de aumentar y facilitar el comercio a través de una mejor implementación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la OMC, la eliminación de los obstáculos técnicos al comercio y el impacto de la cooperación bilateral.

Este comité tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- Monitorear la implementación y administración del capítulo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio;
- Tratar oportunamente los asuntos que una parte proponga respecto al desarrollo, adopción, aplicación, o ejecución de las normas, reglamentos técnicos o procedimiento de evaluación;
- Mejorar la cooperación en el desarrollo y mejoramiento de las normas, los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación;
- Facilitar la cooperación sectorial entre las entidades gubernamentales y no gubernamentales de evaluación;
- Intercambiar información acerca del trabajo que se realiza en foros no gubernamentales, regionales y multilaterales involucrados en actividades

relacionadas con normalización, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de conformidad.

- Revisar el capítulo 8 al amparo del Acuerdo OTC y plantear recomendaciones sobre enmiendas a este capítulo.

Capítulo 9: contratación pública

En las contrataciones de mercancías, servicios o ambos, los estados se comprometen a adjudicar contratos por medio de procedimientos de licitación abiertos y la publicación de medidas para la contratación.

Es decir, las partes se comprometen a publicar toda ley, reglamento y sus modificaciones relacionadas con la contratación; poner a disposición del público cualquier procedimiento, sentencia judicial y decisión administrativa de aplicación general, relacionada con los contratos.

Capítulo 10: inversión

Se establece la conformación de un Grupo de Negociación (durante un plazo de 3 meses desde la fecha de entrada en vigor del Tratado) para desarrollar un mecanismo u órgano de apelación para revisar los laudos dictados por los tribunales. “Tal órgano de apelación o mecanismo similar será designado para dar coherencia a la interpretación de las disposiciones sobre inversión del Tratado” (Anexo 10-F).

Las tareas del Grupo de Negociación considerarán, en el plazo de un año, la naturaleza y composición del órgano de apelación o mecanismo similar; el ámbito de aplicación y los estándares de revisión; la transparencia de los procedimientos; el efecto de las decisiones; la relación del examen con las reglas arbitrales y relación con la legislación doméstica existente, así como, el derecho internacional sobre la ejecución de laudos arbitrales.

Este es el único mecanismo en el tratado que establece la posibilidad de que el mismo sea modificado en forma expresa de conformidad con las enmiendas aprobadas por el Grupo de Negociación. De hecho, a la comisión se le da un plazo de un año, a partir del establecimiento del Grupo de Negociación, para que provea un borrador de enmienda del tratado que establezca el órgano de apelación o mecanismo similar.

Capítulo 11: comercio transfronterizo de servicios

El Anexo 11.13 establece una serie de compromisos específicos de los países sobre el comercio transfronterizo de servicios.

Costa Rica, a partir de la entrada en vigor del CAFTA, se compromete a derogar los artículos 2 y 9 de la Ley No. 6209, denominada Ley de Protección al Representante de Casas Extranjeras, su reglamento y

el inciso b) del artículo 34 del Código de Comercio. Adicionalmente, Costa Rica “promulgará un nuevo régimen legal que devendrá aplicable a los contratos de representación, distribución o fabricación”.

Dicho régimen legal se conoce como Legislación de Casas Extranjeras y estipula que se aplicará a estos contratos los principios generales del derecho contractual; será consistente con las obligaciones del CAFTA y con el principio de libertad contractual; establecerá una relación exclusiva sólo si el contrato explícitamente establece que la relación es exclusiva; dispondrá de la terminación de dichos contratos y permitirá que los contratos no tengan fecha de vencimiento, y que puedan ser terminados, sujeto a que se otorgue una notificación con diez meses de anticipación.

Para Guatemala, por su parte, se establece que durante el año después de la entrada en vigencia del CAFTA, y en conjunto con los Estados Unidos, se alentará a las partes que tienen contratos sin fecha de vencimiento y que aún estén sujetos al Acuerdo 78-71 (que regula con contratos de agencia, distribución, o representación y que creó un nuevo régimen para agentes comerciales, distribuidores y representantes) a renegociar dichos contratos.

Capítulo 12: servicios financieros

Establece el Comité de Servicios Financieros, encargado de supervisar la implementación del Capítulo 12 del tratado y su desarrollo posterior y que considerará los asuntos relacionados con los servicios financieros que le remita una parte, y participará en los procedimientos de solución de controversias.

Las partes presentarán en un período de seis meses a partir de la fecha de entrada en vigor del CAFTA una lista de hasta 24 individuos que estén dispuestos y sean capaces de actuar como panelistas en servicios financieros en casos de controversias, que podrían resolverse en el marco del CAFTA.

En compromisos específicos sobre administración de cartera, las partes permitirán a una institución financiera (distinta de una compañía fiduciaria) constituida fuera de sus territorios “a suministrar servicios de asesoría de inversión y de administración de cartera [...] a un fondo de inversiones colectivo ubicado en su territorio” (Anexo 12.9.2).

Con relación a la disponibilidad expedita de servicios de seguros, las partes en condiciones similares deberán esforzarse por considerar políticas o procedimientos de aprobación de seguros distintos a aquellos seguros vendidos a personas físicas, o seguros obligatorios; permitir la introducción de productos salvo aquellos que sean desaprobados dentro de un plazo razonable de tiempo y no imponer limitaciones al número o la frecuencia de introducciones de productos.

En materia de servicios de seguros, Costa Rica asume una serie de compromisos específicos sobre la apertura de los seguros, que actualmente la regula un monopolio estatal. Sobre la modernización del Instituto Nacional de Seguros y el marco jurídico en el sector seguros, “a más tardar el 1 de enero del 2007, Costa Rica establecerá una autoridad reguladora de seguros que será independiente de los proveedores de servicios de seguros y no responderá ante ellos” (sección G, Anexo 12.9.2).

Costa Rica asume una serie de compromisos graduales de apertura del mercado para permitir la venta por proveedores externos de cualquier línea de seguro a las personas localizadas en su territorio y sus nacionales adonde quiera que se encuentren.

Para el 1 de julio del 2007, Costa Rica permitirá el establecimiento de oficinas de representación, y aplicará el Artículo 12.5.1 (trato nacional) al suministro transfronterizo de servicios financieros tales como servicios auxiliares de seguros, intermediación de seguros y líneas no ofrecidas de seguros.

A más tardar el 1 de enero del 2008, Costa Rica permitirá, sobre una base no discriminatoria, a los proveedores de servicios de seguros de una parte establecerse en el país y competir en el suministro directo al consumidor de cualquier de las líneas de servicios de seguros, excepto el seguro obligatorio de vehículos y seguros contra riesgos del trabajo, que se abrirán a más tardar el 1 de enero del 2011, fecha a partir de la cual habrá una apertura total en seguros.

Capítulo 13: telecomunicaciones

El capítulo de telecomunicaciones aplica de inmediato para todos los países menos para Costa Rica, cuyos compromisos quedaron especificados en el Anexo 13. Una obligación importante es la relativa a los organismos regulatorios independientes de los proveedores (Artículo 13.7), los cuales deberán crearse en aquellos países donde no existen.

Costa Rica se compromete a promover la promulgación de un nuevo marco jurídico para fortalecer el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) a más tardar el 31 de diciembre del 2004. Adicionalmente, se comprometió a establecer un proceso selectivo y gradual de apertura del mercado, permitiendo a los proveedores de servicios de otra parte suministrar servicios de telecomunicaciones en términos y condiciones no menos favorables que aquellas establecidas o conferidas de conformidad con su legislación vigente al 27 de enero del 2003.

La apertura gradual y selectiva de ciertos servicios de telecomunicaciones en Costa Rica, permite, sobre una base de no-discriminación, a los proveedores de estos servicios competir efectivamente para suministrar directamente al cliente, a través de la tecnología de su

escogencia, servicios de redes privadas, a más tardar el 1 de enero del 2006; servicios de Internet, a más tardar el 1 de enero del 2006; y servicios inalámbricos móviles, a más tardar el 1 de enero del 2007. Además, Costa Rica, se compromete a establecer un marco regulatorio de los servicios de telecomunicaciones a partir del 1 de enero del 2006, conjuntamente con el establecimiento de una autoridad regulatoria.

Capítulo 15: derechos de propiedad intelectual

El Artículo 15.1 del CAFTA señala que cada parte ratificará o accederá a siete acuerdos, convenios y tratados en fechas estipuladas, y hará todos los esfuerzos razonables por ratificar y acceder a otros tres tratados internacionales sobre propiedad intelectual.

En este sentido, el cuadro 4 demuestra que la mayoría de los tratados a los cuales deben acceder los países centroamericanos ya han sido ratificados. De los siete acuerdos que se debe ratificar, El Salvador y Guatemala deben incorporar cinco, Honduras cuatro, Costa Rica tres y Nicaragua dos.

Adicionalmente, este capítulo establece que cada parte hará todos los esfuerzos razonables por ratificar o acceder a los siguientes instrumentos: (i) Tratado sobre el Derecho de Patentes (2000); (ii) Arreglo de la Haya sobre el Depósito Internacional de Diseños Industriales (1999); y (iii) Protocolo al Arreglo de Madrid sobre el Registro Internacional de Marcas (1989).

Es importante señalar que este capítulo establece que los procedimientos y recursos requeridos para la observancia de los derechos de propiedad intelectual son establecidos de acuerdo con los principios del debido proceso que cada parte reconozca, así como bajo los fundamentos de su propio sistema legal (Artículo 15.11.1).

Adicionalmente, el Capítulo 15 incluye una serie de disposiciones en materia de marcas, indicaciones geográficas, nombres de dominio en Internet, obligaciones pertinentes a los derechos de autor y derechos conexos, la protección de señales de satélite codificadas portadoras de programas, patentes, medidas relacionadas con ciertos productos regulados y la observancia de los derechos de propiedad intelectual.

Capítulo 16: laboral

En cuanto al tema laboral, este capítulo establece que “cada parte procurará garantizar que sus leyes establezcan normas laborales consistentes con los derechos laborales internacionalmente reconocidos y procurará mejorar dichas normas en tal sentido” (Artículo 16.1.2); es decir, las partes asumen el compromiso de velar por el cumplimiento de su legislación laboral actual, sin establecer estándares laborales mínimos para todos los países.

El capítulo establece un Consejo de Asuntos Laborales, “para supervisar la implementación y revisar el avance de acuerdo con este capítulo, incluyendo las actividades del Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades [...] y para darle seguimiento a los objetivos laborales de este tratado” (Artículo 16.4.2). Para ello, cada Parte designará una unidad dentro de su Ministerio de Trabajo que servirá de punto de contacto con las otras partes y con el público.

Se acordó establecer un Mecanismo de Cooperación Laboral y Desarrollo de Capacidades, respetando la legislación y la soberanía de cada parte, reconociendo que la cooperación en asuntos laborales puede jugar un papel importante en la promoción del desarrollo y en proveer oportunidades para mejorar normas laborales, así como promover el avance en los compromisos comunes en asuntos laborales.

El mecanismo, según lo acordado en el Anexo 16.5, podrá desarrollar actividades de cooperación en temas laborales como derechos fundamentales y su efectiva aplicación; eliminación del trabajo infantil; administración laboral; inspección laboral y sistemas de inspección; resolución alterna de conflictos; relaciones laborales; condiciones en el trabajo; trabajadores migrantes; programas de asistencia social; estadísticas laborales; oportunidades de empleo; género; y asuntos técnicos, entre otros.

El tratado incorpora un grupo de árbitros laborales de hasta 24 personas, que deberá estar conformado y funcionando a los seis meses siguientes a la fecha de entrada en vigor de este tratado. Estos individuos deberán contar con las aptitudes y la disposición necesaria para desempeñarse como árbitros en controversias que surjan ante la falta de aplicación

Cuadro 4
CENTROAMÉRICA:
INSTRUMENTOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL INCLUIDOS
EN EL CAFTA Y SUS NECESIDADES DE RATIFICACIÓN.

Fecha para la entrada en vigor acordada en CAFTA	Tratado – Instrumento	Ratificado por	Falta ratificar
A la entrada en vigencia del CAFTA	Tratado de la OMPI sobre Derechos de Autor (1996)	Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos Guatemala, Honduras, Nicaragua	
	Tratado de la OMPI sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas (1996)	Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos Guatemala, Honduras, Nicaragua	
1 de enero 2006	Tratado de Cooperación en materias de Patentes, según su revisión y enmienda (1970)	Costa Rica, Estados Unidos, Nicaragua	El Salvador, Honduras, Guatemala,
	Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los fines de Procedimiento en materia de Patentes (1980)	Estados Unidos	Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua
1 de enero, 2008	Convenio sobre la Distribución de señales de Satélite Portadoras de Programas (1974)	Costa Rica, Estados Unidos, Nicaragua	El Salvador, Honduras, Guatemala,
	Tratado sobre el Derecho de Marcas (1994)	Estados Unidos	Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala
Nicaragua – 1/06/10 Costa Rica – 1/06/07 Demás – 1/06/06	Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (1991)	Estados Unidos	Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua.

Fuente: Elaboración propia con información de OMPI.

efectiva de la legislación laboral, mediante curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de manera que afecte el comercio entre las partes.

Capítulo 17: ambiental

El Artículo 17.5.1 establece un Consejo de Asuntos Ambientales que deberá designar una oficina en los ministerios correspondientes que sirva de punto de contacto para llevar a cabo el trabajo del consejo. Dicho consejo supervisará la implementación y revisará el avance y considerará el estado de las actividades de cooperación desarrolladas de acuerdo con el Acuerdo de Cooperación Ambiental Estados Unidos – Centroamérica (ACA).

Al igual que con el tema laboral, se tendrá que presentar una lista de árbitros ambientales en los seis meses siguientes a la fecha de entrada en vigor del Tratado. Una lista de hasta 24 individuos que cuenten con las aptitudes y la disposición necesaria para desempeñarse como árbitros en controversias que surjan por la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental, mediante curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de manera que afecte el comercio entre las partes.

Capítulo 18: transparencia

Cada parte designará, en los 60 días posteriores a la entrada en vigencia del CAFTA, un punto de enlace para facilitar las comunicaciones sobre cualquier asunto comprendido en este tratado (Artículo 18.1.1). Dicho enlace indicará la oficina o funcionario responsable del asunto y prestará apoyo para facilitar la comunicación entre las partes.

Con relación a medidas anti-corrupción, las partes afirman su resolución de eliminar el soborno y la corrupción en el comercio internacional y la inversión (Artículo 18.7). Para ello, adoptarán o mantendrán las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para tipificar como delitos en su legislación interna, en asuntos que afecten el comercio internacional o la inversión, relativas a funcionarios o personas que acepten u ofrezcan dádivas, favores, promesas o ventajas, o que ayuden o instiguen o conspiren, para que no se realice u omita un acto por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones.

Capítulo 19: administración del tratado y creación de capacidades relacionadas con el comercio

El Artículo 19.1 se refiere a la constitución de la Comisión de Libre Comercio, integrada por representantes de cada parte a nivel ministerial, cuyas funciones serán:

- Supervisar la ejecución y ulterior desarrollo del tratado;

- Resolver las controversias que pudiesen surgir respecto a la interpretación del tratado;
- Supervisar la labor de todos los comités y grupos de trabajo acordados en el tratado; así como conocer otros asuntos que pudiesen afectar el funcionamiento del mismo.
- Establecer y delegar responsabilidades en comités y grupos de trabajo;
- Modificar, en cumplimiento de los objetivos del tratado, las listas de desgravación a fin de acelerar la reducción de aranceles, las reglas de origen, las directrices comunes y los anexos de contratación pública;
- Emitir interpretaciones sobre las disposiciones del tratado;
- Solicitar asesoría de personas o grupos sin vinculación gubernamental;
- Adoptar cualquier otra acción para el ejercicio de sus funciones según acuerdo de las partes.

El Artículo 19.2.1 establece que cada una de las partes designará un Coordinador del Tratado de Libre Comercio, quien trabajará de manera conjunta en el desarrollo de las agendas así como en los preparativos para las reuniones de la comisión y darán seguimiento a sus decisiones.

Por su parte el Artículo 19.4 establece el Comité para la Creación de Capacidades Relacionadas con el Comercio, el cual deberá buscar la priorización de los proyectos de creación y desarrollo de las capacidades a nivel nacional y regional; invitar a instituciones donantes internacionales, entidades del sector privado y organizaciones no gubernamentales a brindar asistencia en el desarrollo e implementación de proyectos de desarrollo de capacidades; trabajar con otros comités y grupos de trabajo establecidos en el tratado; monitorear y evaluar el progreso en la implementación de proyectos; y brindar un informe anual a la comisión.

Capítulo 20: solución de controversias

A los seis meses siguientes a la entrada en vigencia, se deberá contar con una lista de árbitros de hasta 60 individuos que cuenten con la aptitud y disposición necesaria para cumplir con esta función (Artículo 20.7.1).

La comisión podrá establecer un Comité Consultivo de Controversias Comerciales Privadas (Artículo 20.22.4). Dicho comité deberá presentar informes y recomendaciones a la comisión sobre cuestiones generales relativas a la existencia, uso, y eficacia del arbitraje y otros procedimientos para la solución de controversias en la zona de libre comercio y promover la cooperación técnica entre las partes.

4.2.2. Reformas marco jurídico

El CAFTA, como marco jurídico, obliga a los países a ajustarse a su normativa. Como se ha mencionado, las reformas del marco jurídico se refieren a las innovaciones que cimientan las bases legales de operación y regulación de normas de comercio. O sea, son reformas orientadas al mejoramiento del marco regulatorio, que fomentan la competencia en igualdad de condiciones y mantienen una visión equitativa. Este tipo de reformas busca brindar seguridad jurídica apoyada en la normativa, legislación y reglamentación vigente, lo cual es vital para los sectores productivos.

Como un tratado de libre comercio es el marco jurídico bajo el cual se establece las zonas de libre comercio, los países y sectores productivos cubiertos por éstos deben ajustarse a las normas acordadas que regulan el intercambio de bienes y servicios entre las partes. Por lo tanto, es necesario realizar una serie de reformas que brinden seguridad jurídica sobre su correcta aplicación, lo que requiere de ajustes en la normativa nacional vigente (tanto legislativa como reglamentaria). Este tipo de reformas tienen como objetivo apoyar a los sectores productivos, tanto exportadores como para el mercado local, cuyo interés con respecto a estas normas es la eliminación de obstáculos o la protección ante el comercio desleal.

Dichas reformas también buscan incidir positivamente en el cumplimiento de la legislación existente, incluidos los temas laborales, ambientales, de propiedad intelectual y comercio desleal, entre otros; asimismo, buscan la consolidación de la naturaleza jurídica del CAFTA en cada uno de los países parte. El CAFTA introduce por primera vez en un acuerdo comercial suscrito por un país centroamericano la obligación de cumplir con la legislación laboral y ambiental. Esto requiere reformas no sólo en lo relativo al comercio propiamente sino en la capacidad de aplicar lo relativo a estos temas.

Otro tema importante en estas reformas, son las obligaciones que emanan del capítulo 15 sobre propiedad intelectual, que establece una serie de compromisos sobre normativa que busca orientar y regular los aspectos

relacionados con la protección de la misma, tanto en derechos de autor como en propiedad industrial, en particular en innovación industrial y tecnológica. El capítulo sobre propiedad intelectual del CAFTA apunta al fortalecimiento de compromisos ya adquiridos por los países con la normativa ADPIC en el marco de la OMC³³, más otros acuerdos ya suscritos, y los que además en el marco del CAFTA había que suscribir y poner en vigencia (ver Cuadro No. 4).

A nivel regional, el tema de propiedad intelectual incluido en el CAFTA sirve como instrumento para reafirmar el desarrollo y la puesta en vigor del ADPIC (OMC). Pero a la vez se requiere de una política regional en este tema, la cual debería incluir la definición de normas y reglas concretas y previsibles, restringir distorsiones al comercio, fomentar un desarrollo cultural de respeto a la creatividad e inventiva, como garantía para la salud y la vida³⁴.

Entre lo acordado en propiedad intelectual, se mantienen las importaciones paralelas, no se limitan las excepciones ni licencias obligatorias, no se extiende la materia patentable (se excluyeron seres vivos, patentes de segundo uso, métodos quirúrgicos, de diagnóstico y terapéuticos), así como tampoco hay acumulación de plazos que amplíen las patentes. Un tema en disputa y de preocupación es lo acordado sobre información no divulgada, que afecta las patentes de medicamentos y agroquímicos³⁵.

Con el CAFTA, los países centroamericanos deberán hacer un esfuerzo mayor por cumplir con las disposiciones nacionales ya existentes en materia de propiedad intelectual, así como emitir una serie de políticas de implementación y legislación adecuada para cumplir con lo acordado, que además permitan prever la protección de la salud pública, del patrimonio genético y la biodiversidad, sin desatender la oportunidad de rentabilizar los productos nacionales amparados bajo esta disciplina³⁶.

Por otra parte, la aplicación práctica del CAFTA y otros tratados, demanda el fortalecimiento de los sistemas judiciales. Países como Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras necesitan hacer ingentes esfuerzos por dotar de mayores recursos económicos y financieros a sus sistemas judiciales, los cuales en algunos casos reciben ingresos inferiores a los de los ministerios de seguridad y defensa. En Guatemala,

33 ADPIC se refiere al Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionado con el Comercio. Este Acuerdo fue negociado en la Ronda Uruguay (1986-94), e incorpora por primera vez normas sobre la propiedad intelectual en el sistema multilateral de comercio. Los tipos de propiedad intelectual o esferas abarcadas por el Acuerdo sobre los ADPIC son: (i) derechos de autor y derechos conexos; (ii) marcas de fábrica o de comercio, incluidas las marcas de servicios; (iii) indicaciones geográficas; (iv) dibujos y modelos industriales; (v) patentes; (vi) esquemas de trazado (topografías) de los circuitos integrados; y (vii) información no divulgada, incluidos los secretos comerciales.

34 Entrevista con Marco Antonio Palacios, Guatemala, 27 de julio, 2004.

35 Entrevista con el doctor Román Macaya, Costa Rica, el 22 de junio de 2004.

36 Entrevistas con la abogada Alejandra Castro, Costa Rica, el 19 de julio, 2004 y con el doctor Albin Chávez, Costa Rica el 23 de julio, 2004.

por ejemplo, se discute la aprobación de una asignación presupuestaria del 6% con relación al PIB para la administración de justicia, como en el caso de Costa Rica.

La politización de los sistemas judiciales debe eliminarse. Por ejemplo, en Nicaragua se recomienda realizar un esfuerzo importante para establecer un sistema de meritocracia y carrera judicial, así como mejorar los procedimientos para la selección, nombramiento, promoción y remoción de jueces, fiscales y magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Un elemento que define el marco jurídico sobre el cual se ejerce el comercio se refiere a la legislación sobre competencia. La aplicación del CAFTA implica el desarrollo de esquemas de promoción de la competencia y protección a los consumidores modernos y ágiles. En este acápite, de los países centroamericanos, sólo Costa Rica cuenta con una ley en este sentido, que es la denominada Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley 7472). En Honduras el Programa Nacional de Competitividad recientemente ha sometido al Congreso un anteproyecto de ley al respecto, y en Nicaragua y en El Salvador los empresarios han manifestado la necesidad de contar con este tipo de legislación.

Lo que debe quedar claro es que dicha legislación debe ser uniforme en la región centroamericana e incluir esquemas de protección legal al consumidor, promoción de la competencia, prevención y prohibición de monopolios y prácticas monopolistas y regulación de precios en forma excepcional, así como eliminar las restricciones al comercio.

4.2.3. Reformas institucionales

Como se ha señalado, uno de los mayores beneficios del CAFTA podría ser promover una serie de reformas en la región centroamericana para mejorar instituciones e ir gradualmente equiparando la calidad institucional con los estándares de los países desarrollados. El planteamiento de reformas institucionales no es un tema nuevo. La experiencia centroamericana más reciente data de los programas de ajuste estructural y su impacto en términos de reforma institucional. Su principal debilidad probablemente consistió en basar la reforma, de manera simplista, en la reducción del sector público más que en la transformación estructural de las formas de organización y servicios del sector estatal.

El CAFTA, como se ha indicado, vendría a convertirse en el marco jurídico por medio del cual se regularía y administrarían las relaciones comerciales entre los estados parte. En este sentido, el comercio

administrado por este tipo de acuerdos con otros estados obliga a realizar una profundización sobre las reformas institucionales, tanto para la administración de las reglas establecidas como para el apoyo que los sectores productivos requerirán.

Lo anterior implica iniciar un proceso serio y estructurado de diagnósticos institucionales, centrados principalmente en las necesidades y las debilidades del sector público, en respuesta a las demandas de los agentes económicos para servir de manera eficiente y eficaz en los procesos de apertura y en los de desarrollo de los países. Ello requiere determinar las prioridades en inversión tanto humana como técnica, al sector público de manera que esté en condiciones de prestar el soporte necesario para el desarrollo de las actividades productivas.

Adicionalmente, se debe establecer un programa integral de modernización de la institucionalidad pública, lo que incluye una calendarización de las prioridades y la determinación de cómo se financiará el proceso de modernización, más la operación en el tiempo de esta institucionalidad, una vez entre en vigencia el tratado. Esto involucra no sólo a los gobiernos centrales sino también a las instituciones públicas, al Poder Judicial, a las contralorías, y a los propios congresos. Los actores políticos, tanto los que están actualmente en gobierno como los que aspiran, deberán tener claro las responsabilidades estatales con respecto a estas reformas institucionales y su aplicación en el tiempo, toda vez que las obligaciones y, por ende, las necesidades de reforma institucional rebasan los tiempos de determinado gobierno al tener, dichas reformas, un carácter estructural y no coyuntural.

Los actores involucrados en este proceso son el Estado, sobre el cual recaerán las reformas, incluyendo el Poder Legislativo que en algunos casos tendrá la responsabilidad de eliminar o fortalecer instituciones; el sector privado, con la responsabilidad de plantear en forma clara y transparente cuáles son sus necesidades de apoyo institucional; las organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos, que al igual que el sector privado tienen la responsabilidad de colaborar en la definición de lineamientos estratégicos orientados a la reducción de la “tramitología” (esto es, eliminar duplicidades y simplificar trámites burocráticos); los actores externos, referidos a los gobiernos y sectores productivos internacionales que, si bien no interfieren en el proceso inicial de delimitación de funciones, serán también, en cierto grado, usuarios y beneficiarios de la modernización administrativa e institucional que se diseñe para apoyar al proceso de apertura comercial.

A nivel regional, una reforma institucional importante se refiere al funcionamiento del Sistema de Integración Económica Centroamericana. Sobre

este tema mucho se avanzó a principios de los años noventa; sin embargo, el ímpetu de esa generación progresista e integracionista de presidentes centroamericanos ha venido a menos. Por tanto, para la región es imperativo plantearse el rumbo de la integración de manera tal que se potencien las oportunidades de un mercado ampliado. Para ello, se requiere una revisión crítica y consensuada de los planteamientos y la inconstitucionalidad integracionista presente. Es decir, pese a que se han tomado decisiones para fortalecer la integración económica de la región, el proceso, por ejemplo, de caminar hacia una Unión Aduanera, debe ser revisado tomando en cuenta lo estipulado en el CAFTA.

Los países centroamericanos acordaron desde el año 2002 avanzar hacia una Unión Aduanera para facilitar la libre movilidad de bienes y servicios, el fortalecimiento del arancel externo común y de la administración aduanera común, el establecimiento de un mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios, y una política comercial común amparada en una normativa uniforme.

La región cuenta con normativa común en origen, salvaguardias, prácticas desleales, tránsito aduanero, normalización, sanitaria y fitosanitaria. Tiene, además, un mecanismo de solución de controversias. En el arancel externo común se han armonizado un 92% de las partidas arancelarias. Hay un Tratado firmado en Inversión y Comercio de Servicios, pendiente de ratificación, y un texto acordado para un Tratado de Contratación Pública. Por lo tanto, será importante la revisión de la normativa, acordada y en vigencia, con lo establecido en el CAFTA y, a partir de ello, determinar los vacíos, ya que en aquellos casos en donde no exista otra normativa regional, regirá lo estipulado en el CAFTA.

Al interior de los países, las reformas fiscales y el ordenamiento y saneamiento de las finanzas públicas son otros temas de suma importancia. Se requiere de reformas fiscales que garanticen la estabilidad macroeconómica y una mejor distribución del crecimiento resultante del sector productivo. La reforma al fisco pasa igualmente por mejorar tanto los mecanismos y niveles de recaudación (ingreso) como por una eficiente, transparente y coherente asignación de recursos en áreas prioritarias para el desarrollo (gasto eficiente). Este tema está en discusión prácticamente en todos los países de la región.

Al considerar los posibles efectos fiscales del CAFTA, tal como se presentó anteriormente, países como Nicaragua, Honduras y Guatemala deberán realizar mayores esfuerzos para encontrar fórmulas que les permitan recuperar las pérdidas fiscales (estimadas). Los incrementos en la carga tributaria son necesarios,

no sólo para compensar las pérdidas que producirá la eliminación de aranceles sino también para financiar los programas que se tenga que establecer para el desarrollo de las ventajas competitivas nacionales y sectoriales. A la vez, se requerirá del fortalecimiento de la administración tributaria, dotándola de modernos y eficientes mecanismos de recaudación de tributos; queda pendiente la reforma estructural que le dé un carácter progresivo al fisco.

En cada país, como se ha mencionado, la administración de todas las reglas acordadas, tanto en el CAFTA como en otros acuerdos y tratados, obligan al fortalecimiento de aquellas instituciones, direcciones, departamentos y unidades públicas y privadas con responsabilidades generadas por éstos. Por ejemplo, se tendrán que fortalecer las dependencias de los ministerios de economía y comercio exterior para la aplicación y coordinación de los tratados de libre comercio suscritos por los países de la región (preocupaciones expresadas particularmente en países como Nicaragua y Guatemala).

Un tema vinculado con el desarrollo y fortalecimiento institucional se refiere a la construcción de capacidades y habilidades directamente relacionadas con el sector comercial. Es decir, más allá de las habilidades de negociar acuerdos comerciales, estas direcciones o dependencias comerciales deben fomentar el desarrollo y crecimiento del comercio, tanto a lo interno como a lo externo de los países centroamericanos, incluyendo aspectos relacionados a la inteligencia de mercados, la identificación de oportunidades comerciales, el desarrollo de productos específicos, y el acompañamiento técnico para lidiar con las exigencias coyunturales empresariales, entre otros.

Es decir, también se deberá reforzar la institucionalidad que apoyará la promoción de las exportaciones, para impulsar nuevas alternativas de productos y mercados. En el caso de Costa Rica existe la Promotora de Comercio Exterior, con financiamiento que proviene del propio sector exportador (aunque los fondos se convierten en públicos cuando ingresan a sus arcas), que tiene la responsabilidad del monitoreo y aprovechamiento de las oportunidades comerciales negociadas. En Guatemala, la responsabilidad ha estado en manos directamente del propio sector, a través de la Gremial de Exportadores.

En este sentido, tal como fue planteado en la sección 5.2.1 sobre reformas inherentes a CAFTA, los países asumen una serie de compromisos y responsabilidades de control y seguimiento que los obligan a desarrollar la capacidad institucional para salvaguardar el cumplimiento de la normativa acordada.

Entre las dependencias estatales a fortalecer se pueden mencionar:

- Ministerios de economía o de comercio exterior³⁷ – Departamentos de promoción del comercio, oficinas de administración de tratados y acuerdos comerciales, oficinas de prácticas desleales, oficinas de normas técnicas, oficinas para la defensa y protección del consumidor.
- Ministerios de salud y de agricultura – Departamentos y unidades de control de medidas sanitarias y fito y zoonosológicas.
- Ministerios de hacienda - Direcciones de tributación y de aduanas, control de programas de desgravación arancelaria, sustitución de impuestos, verificación de origen, control del fraude comercial, valoración aduanera, facilitación aduanera, oficinas de presupuestos públicos, proveedurías nacionales.
- Ministerios de trabajo – Departamentos de empleo y unidades de vigilancia sobre legislación laboral.
- Ministerios de ambiente – Departamentos y secretarías técnicas ambientales, unidades de vigilancia sobre legislación ambiental.
- Oficina de registros de patentes.
- Ministerios de justicia y registros nacionales de la propiedad.
- Superintendencias bancarias y de valores, de seguros y de otros servicios.
- Contralorías, cuentas y tribunales de cuentas

4.2.4. Reformas para la competitividad

Son las reformas para la competitividad las que le darán soporte a la sostenibilidad de los procesos empresariales, productivos y de generación de riqueza. Este tipo de reformas busca generar procesos de apoyo a los sectores productivos para que puedan lidiar con los desafíos de la apertura comercial en igualdad de condiciones.

Entre estas reformas, están las relativas a inversiones en infraestructura (física, administrativa, informática y tecnológica), generadas tanto por el propio Estado como con apoyo del sector privado. Para que estas reformas tengan coherencia, es necesario que se sustenten en planes y políticas nacionales (más regionales y locales).

En la parte productiva, las reformas para la competitividad incluyen el desarrollo de competencias, el fortalecimiento del capital social y el estímulo a la investigación científica-tecnológica, así como medidas

de fomento a la competencia y el desarrollo de esquemas de reconversión productiva.

También entre estas reformas se incluye el diseño e implementación de políticas de fomento y atracción de inversiones, tanto nacional como regional y fuera del istmo. En la parte productiva, incluye el desarrollo de competencias, el fortalecimiento del capital social y el estímulo a la investigación y al desarrollo científico-tecnológico, así como medidas de fomento a la competencia y el desarrollo de esquemas de reconversión y transformación productiva.

Como se ha expresado anteriormente, los países de la región tienen la oportunidad y la obligación de fortalecer la competitividad de sus economías de forma tal que el esfuerzo sea sostenible e incluyente (Nowalski y Osterlof, 2004). Sin embargo, tal como fue expresado por el economista Michael Porter “el problema no ha sido el diagnóstico ni la estrategia, sino una pobre implementación. En la región no hay sentido de urgencia por implementar y con ello se corre el riesgo de perder oportunidades muy valiosas” (INCAE, 2003, p. 38).

Esto es particularmente relevante, ya que en lo negociado se dan una serie de plazos para la desgravación arancelaria, de acuerdo a la sensibilidad de los productos. No aprovechar esos plazos por incompetencia o negligencia en la implementación de reformas expondría a los grupos más vulnerables a la competencia en situación de franca desventaja.

Al respecto, por ejemplo, el tema de inversiones en infraestructura ha sido ampliamente documentado y analizado. De hecho existe la propuesta de establecer un corredor logístico en el marco del Plan Puebla Panamá. Los proyectos que incorporan el corredor constituyen una necesidad para el fortalecimiento de las economías del istmo y su integración, pero lamentablemente su implementación ha sido lenta, con el serio problema que, hasta la fecha, no se ha asegurado los recursos financieros necesarios, y los que se negocia representan mayores niveles de endeudamiento para algunos de los países cuya capacidad en ese departamento es, por sí, limitada.

Como parte de las reformas de infraestructura, se sugiere que cada país establezca y promulgue una Ley de Financiamiento y Gestión del Sector Privado³⁸, que vaya más allá de la legislación tradicional de concesión de obra pública, con responsabilidades más profundas y esquemas más operativos de funcionamiento para delimitar con mayor claridad las obligaciones de ambas partes (sector público en la fijación de tarifas y sector privado en la ejecución, mantenimiento y seguimiento de las obras y servicios prestados).

³⁷ Costa Rica es el único país centroamericano que tiene un Ministerio de Economía, Industria y Comercio y un Ministerio de Comercio Exterior, por lo que las recomendaciones aquí dadas aplican para las oficinas y departamentos que ambos ministerios tengan.

³⁸ Entrevista a economista Luis Mesalles, Costa Rica, 21 de junio, 2004.

Ante la incapacidad de los gobiernos de generar recursos para invertir y endeudarse para realizar obras, los esquemas de concesión de obra pública se convierten en el mecanismo mediante el cual por medio de una licitación se busca un tercero que invierta y administre una obra que le pertenece al Estado. Es decir, es un mecanismo diseñado para resolver el problema de carencia de recursos en el Estado para la inversión en infraestructura pública (Zúñiga, 2003).

En lo que a competitividad se refiere, la inversión en educación y capacitación es trascendental. En Centroamérica persisten rezagos educativos en materias básicas como la alfabetización que impiden la generación de oportunidades de vida a los centroamericanos³⁹. Los desafíos de la profundización de la apertura producen una presión adicional. Por ello, es imperativo aumentar la inversión en educación (especialmente en secundaria y superior). Como ejemplo, la decisión de Costa Rica de asegurar constitucionalmente una asignación mínima del 6% del PIB para la educación es una buena pauta a seguir⁴⁰, más si se considera que cuando la escolaridad media se eleva en un año, el PIB aumenta entre un 4% y un 9% (Gómez-Buendía, 1998 citado en Nowalski et al, 2002, p.357).

Sin embargo, no se trata solamente de un aumento del flujo de recursos financieros en educación. Para mejorar la competitividad de los países centroamericanos se requiere asimismo una readecuación curricular y la modernización educativa que permita a los jóvenes insertarse con mayores ventajas en el mercado laboral.

Así, tomando en cuenta que actualmente el promedio de horas estudio por curso lectivo podría alcanzar las 800, la reforma curricular debería incluir la meta de incrementar el número de horas-estudio a 1000 en los próximos cuatro años y 1,200 en el año 2010; con una mejor distribución en la cantidad de horas dedicadas a cada materia (Nowalski et al, 2002). La propuesta debería incluir un 60% de horas lectivas para las matemáticas, español, ciencias, estudios sociales, un 25% para un segundo idioma (inglés o francés), y un 15% para materias vocacionales, incluida la informática, que inciden en la empleabilidad de los jóvenes. De lo que se trata es de mejorar y fortalecer la alfabetización funcional y el desarrollo de competencias.

Por ello, es necesario priorizar los temas y áreas de estudio, tanto en secundaria con las carreras vocacionales como en las universidades públicas y privadas. En este sentido, las carreras de ingeniería,

matemáticas e informática merecen especial atención así como una dotación de mayores recursos para la investigación aplicada, toda vez que las tendencias de apertura de mercados, la revolución informática y tecnológica, apuntan a una mayor demanda de especialistas en estos temas.

En cada país se debe asegurar fondos que acompañen los programas de competitividad. Un ejemplo es lo que está haciendo Honduras con un fondo que sirve de instrumento de respuesta rápida y flexible para financiar actividades de los grupos de empresas (mínimo 3 y máximo 50 empresas) a través de aportes y concesiones presupuestarias para la formulación e implementación de la Estrategia Nacional de Competitividad. Este fondo está destinado exclusivamente al cofinanciamiento de los proyectos de asistencia técnica y provisión de servicios de proveedores bajo cofinanciamiento a los grupos o cadenas de empresas.

Este tipo de esquemas persiguen aumentos en eficiencia, la promoción de nichos de mercado y se basan en procesos productivos compatibles con el medio ambiente. Además, tienen el objetivo de asegurar precios más competitivos para consolidar ventajas comparativas en producción sostenible. De particular importancia son los vínculos o asociaciones que fomentan las relaciones más eficientes de compra-venta, de cliente-proveedor, el uso de canales de distribución modernos y otros aspectos que promueven los encadenamientos productivos.

En Guatemala, la experiencia de buscar un acuerdo nacional a través de la metodología de competitividad sistémica es también importante de analizar. La Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales (AGEXPRONT) indica que es un punto de partida para mejorar el potencial competitivo. El análisis de los niveles meta, macro, meso y micro y el planteamiento de esquemas de mejoramiento de la competitividad y apoyo a encadenamientos productivos genera resultados positivos para la consecución de acuerdos que tienen potencial de replicarse en sectores y países⁴¹.

4.2.5. Reformas de apoyo a los sectores productivos

Las reformas de apoyo a sectores productivos van más allá del asistencialismo y se plantean como esquemas de reconversión productiva y promoción, generación y consolidación de encadenamientos de valor agregado. Este tipo de reformas se concentra en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs),

39 Este es quizás el principal desafío mencionado por las personas entrevistadas para esta investigación.

40 En el proyecto de reforma fiscal que se tramita en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, se está proponiendo que el monto asignado a la educación aumente en la medida que la carga tributaria se incremente.

41 Entrevista con Fanny de Estrada, Guatemala, 26 de julio, 2004.

así como en los sectores agrícolas. En este campo, las reformas deben basarse en el análisis de las asimetrías en tres niveles: regional centroamericano, al interior de cada país y sectorialmente en cada país.

En este sentido, las reformas deben centrarse en el fomento de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas, por medio de la generación de políticas y estrategias validadas por los diferentes actores involucrados. Dichos instrumentos permitirán mejorar el desarrollo productivo de las MIPYMES, apoyar la creación de entornos de mercados nacionales favorables, así como facilitar el ingreso al mercado internacional. Esto, a la vez, fortalece la generación de empleo. Se debe proporcionar asistencia técnica a grupos artesanales y gremiales, apoyarlos con programas de financiamiento, brindándoles información del sector mediante boletines y páginas virtuales, la realización de seminarios y talleres de capacitación y la promoción de productos a través de ferias, ruedas de negocios y foros.

Como el CAFTA es un tratado comercial para el acceso a mercados y la provisión de bienes y servicios, las reformas de apoyo a los sectores productivos son vitales. De lo que se trata es la modernización del apartado productivo de forma incluyente. A este respecto, se podría establecer agencias de fomento productivo a nivel local, tal como la propuesta de la Comisión Nacional de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas en Honduras y en El Salvador, donde se realizan ferias de MIPYMES para el intercambio de información, fomento de alianzas empresariales y la promoción de encadenamientos productivos y sociales, tanto con las grandes empresas, como con las empresas vinculadas con el sector exportador.

Las MIPYMES constituyen un segmento dinamizador del desarrollo económico y social de Centroamérica. Es un sector que genera empleo, aporta a la producción, integra empresas y exporta directa e indirectamente. En muchos casos, las MIPYMES han encontrado una oportunidad para formar parte de circuitos económicos locales con el apoyo del centro

de gestión (productivos y de servicios de apoyo)⁴². En esta dirección se debe facilitar a las empresas nacionales y extranjeras la oportunidad de contar con suplidores locales para lo cual se plantea el desarrollo de actividades para las MIPYMES que coadyuven a la creación de capacidades de aprendizaje y que además incidan en la productividad, la calidad, la innovación y la tecnología de dichas unidades productivas. Este tipo de acciones, aparte de fortalecer la capacidad de gestión y técnicas de las MIPYMES, facilita los encadenamientos productivos con empresas exportadoras de capital nacional o extranjero, que se radican en las diferentes regiones productivas de los países, en el marco de los llamados circuitos económicos locales.

El objetivo de estos programas debe ser, entonces, fomentar la participación de las MIPYMES en circuitos económicos locales, orientados a mercados formales, a través de centros de gestión que brinden los servicios de formación y acompañamiento empresarial necesarios para el mejoramiento de la competitividad de dichas unidades productivas.

Para ello, podría establecerse centros de conocimiento e información para las MIPYMES, por medio de los cuales se brinde asesoría y capacitación que les permita desarrollar sus capacidades competitivas y formar con mayor facilidad encadenamientos económicos. Entre los temas de capacitación para las MIPYMES sería de particular importancia desarrollar técnicas de gestión, organización de trabajo y gerencia productiva. Esquemas de gestión productiva, seguridad ocupacional, control de calidad, modernización e informática, innovación tecnológica, producción limpia, comunicación y retroalimentación, diseños de productos, gestión de recursos y exportaciones, información de mercados y esquemas de asociatividad, entre otros, son temas claves a los cuales las MIPYMES tienen poco acceso.

Un tema importante que se plantea cada vez con mayor fuerza se refiere al establecimiento de esquemas y mecanismos de fácil acceso al financiamiento para estos grupos emprendedores. El tema de la banca de desarrollo es fundamental para el mejoramiento de la capacidad productiva y la competitiva de este importante sector de la economía.

En el corto plazo, todos los países centroamericanos y las instituciones regionales pueden orientar esfuerzos para fomentar las compras gubernamentales a través de las MIPYMES⁴³. Una serie de experiencias

42 Aunque no existe la información precisa que permita conocer la situación de estas empresas, en términos de unidades, ubicación espacial y sectorial, entre otras, datos de Fundes permiten visualizar la magnitud de la importancia de apoyar al fortalecimiento y desarrollo empresarial de las MIPYMES. En Costa Rica se calcula que existen cerca de 58,620 microempresas y 14,898 pequeñas y medianas empresas; en El Salvador se calcula que existen más de 464,000 microempresas y más de 12,800 pequeñas y medianas; mientras en Guatemala la suma de microempresas sobrepasa las 135,000 y más de 29,024 pequeñas y cerca de 9,675 empresas medianas (Fundes, 2002). Sin embargo, se debe ser cauto al interpretar los datos, ya que en algunos casos se excluye a los trabajadores por cuenta propia y del sector informal.

43 En la entrevista con el economista Henry Mora de la UNED el 20 de julio, 2004, se resaltó la posibilidad de promover dentro de las legislaciones de MIPYMES, esquemas de contratación de instituciones públicas que favorezcan a estas empresas. Dicho mecanismo se posibilita por medio de las excepciones de contratación estipuladas en el anexo 9.1.2. del tratado.

extranjeras, incluyendo la de Estados Unidos, son ejemplos interesantes de fomento en este sentido. Estas medidas, sin lugar a dudas, pueden consistir en una de las mayores palancas con enormes efectos en términos cualitativos y cuantitativos.

El apoyo a las MIPYMES debe incluirse dentro del replanteamiento de la estrategia macroeconómica, a fin de evaluar los efectos en las MIPYMES. Esto incluye políticas económicas y de financiamiento a favor de este sector. También sería importante la generación de estadísticas sobre las MIPYME, tanto nacional como regional. Hoy día, varios países centroamericanos presentan información estadística sobre las MIPYME que diverge enormemente (Hernández, 2003)⁴⁴.

Adicionalmente, para efectos de orientar bien las políticas de fomento del sector, se debe considerar el tipo de empresa. A este respecto pareciera que la presencia de segmentación en las microempresas por potencial de desarrollo no es un fenómeno aislado; “por ejemplo, en El Salvador la microempresa se subdivide en: microempresas de subsistencia (89.5%), microempresas de acumulación simple (7.1%), y microempresas de acumulación ampliada (3.4%)” (Fundes, 2002, p.6).

En el mediano y largo plazo, es necesario que cada visión y política de fomento a las MIPYMES incorpore los planteamientos de la competitividad sistémica —nivel meta, macro, meso y micro— y de la endogeneidad territorial, con objeto de considerar que los territorios en el plano local, regional, nacional y supranacional se integren a segmentos específicos de cadenas de valor agregado global.

Así, las instituciones de fomento a las MIPYME deben hacer un especial esfuerzo en concentrarse en el nivel meso de la competitividad sistémica de nivel regional-sectorial. Este nivel es relevante para las propias empresas, pero también para las instituciones de fomento a las MIPYMES, ya que requieren de interlocutores con representatividad y conocimiento de los problemas específicos. En muchos casos, y considerando la visión de propuestas regional-sectorial, se necesitan instituciones de nivel meso de corte transversal (Hernández, 2003).

En el sector textil, en Honduras se viene impulsando el desarrollo y puesta en funcionamiento

de una Universidad Textil en San Pedro Sula⁴⁵. Considerando la transición de producción hacia paquetes completos que ha tenido el sector, así como el impulso que necesita la industria textil ante la amenaza asiática, esto resulta importante no sólo para Honduras sino para el resto de países del istmo.

En Costa Rica, la Cámara de Cuotas Textiles impulsa el establecimiento de un Centro de Diseño Textil, incluyendo capacitación en logística (*sourcing*), producción de paquete completo, nano-tecnología (textiles para la medicina) y hasta de una tela-teca (biblioteca de telas)⁴⁶.

Por ello, en lugar de tener una competencia interna regional, estas iniciativas deberían visualizarse como parte de un esfuerzo centroamericano que le permita a países como El Salvador, Guatemala y Nicaragua, que tanto dependen de la maquila textil, al igual que Honduras y Costa Rica, transitar hacia esquemas innovadores y de alta costura que les permita posicionarse tanto en el mercado de Estados Unidos como en otros mercados mundiales.

4.2.6. Reformas conexas al CAFTA

Para aprovechar los beneficios y reducir los perjuicios producto del CAFTA, se debe fortalecer una serie de instituciones de apoyo al sector productivo y al comercial, junto con la protección al consumidor, así como mejorar los marcos jurídicos, promover las reformas de competitividad y fortalecer los esquemas de apoyo a los sectores productivos.

A nivel regional, hay una serie de reformas que no son nuevas pero que en muchas ocasiones, por el clima político, social y hasta económico, se ha implementado parcialmente o ni siquiera han arrancado. El CAFTA señala la urgencia de asumir dichas tareas.

La reforma del Sistema de Integración Centroamericana es un desafío, tanto en lo político como en lo económico, en el entendido de que el CAFTA no es un instrumento para resolver los problemas de la integración. Se requiere de un esfuerzo compartido y con una visión de una Centroamérica más integrada.

El grado de preparación de los países centroamericanos para entrar en una relación de libre comercio con Estados Unidos tiene diversos matices en cada país y sector. Para mejorar su posición relativa, se requiere tanto de cooperación como de financiamiento; por ello, el proceso de negociación del CAFTA contó con una mesa específica de cooperación, la cual se acordó mantenerla vigente. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de esta mesa de cooperación, se necesitan de mayores recursos para incorporar al mercado de trabajo a buena parte de los productores centroamericanos, con miras a atender la reconversión o

44 Esto es importante toda vez que permitirá planificar sobre la base de un común denominador el tipo de apoyo que requerirán estas empresas de acuerdo a sus características y necesidades de negocios.

45 Entrevista con Vilma de Sierra, Honduras, 29 de julio, 2004.

46 Entrevista con María Aminta Quirce, Costa Rica, el 22 de junio, 2004.

transformación productiva de sectores que pueden resultar desplazados por los nuevos flujos comerciales. El CAFTA no viene acompañado de un fondo importante sino de fondos específicos de cooperación otorgados por Estados Unidos y otros organismos cooperantes, y de préstamos que darán los organismos financieros, muchos de ellos en trámite con anterioridad, y a los cuales se les introdujo la variable del CAFTA.

Tal vez el CAFTA brinda la oportunidad para establecer un Fondo de Cohesión Social⁴⁷ manejado como un fideicomiso con recursos provenientes de los estados parte del CAFTA. Dicho fondo permitiría establecer un esquema articulado para la cooperación internacional que asegure su orientación en función de las necesidades más apremiantes de la región.

Este fondo podría destinarse al financiamiento de programas de reconversión y transferencia productiva, de desarrollo y fortalecimiento de la competitividad de sectores productivos sensibles, al desarrollo y fortalecimiento de la competitividad de sectores

productivos que potencialmente se beneficien del CAFTA, al fortalecimiento de las MIPYMES, y a la creación de condiciones que posibiliten encadenamientos productivos y sociales ligados al sector exportador.

Particularmente de importancia serán las actividades orientadas al desarrollo de competencias para la fuerza laboral, al mejoramiento de las condiciones laborales y ambientales, al desarrollo de una infraestructura física, social y virtual adecuada al desarrollo científico y tecnológico necesario para la innovación productiva. Es decir, el Fondo de Cohesión Social debe estar dirigido “a programas orientados a crear condiciones para la generación de mayores oportunidades económicas y al desarrollo de capital social que ayude a la lucha por erradicar el flagelo de la pobreza y a la vez genere condiciones para la sostenibilidad del desarrollo humano de los países de la región” (Nowalski y Osterlof, 2004, p. 64).

47 Documento preparado para el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) por el Dr. Fernando Zumbado (2003).

5.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CAFTA es un instrumento de política comercial y económica que tendrá una mayor incidencia en el desarrollo de los países centroamericanos que en Estados Unidos. Sin embargo, la eventual entrada en vigencia de este tratado generará costos y beneficios y, por consiguiente, el establecimiento de políticas, medidas y acciones para enfrentar dichos efectos es prioritario. Esto implica una serie de reformas y procesos de transferencia productiva con miras a que los impactos sociales y políticos de la apertura comercial se minimicen.

El enfoque estratégico de los gobiernos centroamericanos debe estar orientado a establecer políticas específicas para apoyar a los diversos sectores, pero también políticas generales orientadas hacia los países y la región como un todo. Lo anterior, mediante la adopción de políticas económicas y sociales centradas en la modernización del aparato productivo y la institucionalidad pertinente.

Adicionalmente, se deberá adoptar medidas que generen oportunidades a la población en general, priorizando los esfuerzos en los grupos menos favorecidos que tengan más altas posibilidades de ser afectados negativamente por la competencia que implica el CAFTA.

Las medidas y reformas que se ha analizado en este documento se centran en aspectos tales como estructuras productivas, comercialización, estudios de mercado, encadenamientos (sociales, productivos y fiscales), organización para la producción, desarrollo de competencias laborales, innovación científica y tecnológica, alianzas y vínculos con universidades y centros de investigación, entre otros.

El análisis de las reformas ante una eventual aprobación del CAFTA indica que los países centroamericanos deben realizar esfuerzos en seis áreas básicas para los procesos de desarrollo. Con base en un esquema hexagonal ordenado bajo la lógica de la teoría sistémica, se intentó ordenar la condicionalidad de las reformas y los encadenamientos entre ellas, así como su relación

con las agendas y estrategias de desarrollo nacionales y regionales.

El estudio permite señalar que las reformas necesarias para optimizar los beneficios y reducir los perjuicios del CAFTA deben diferenciarse a nivel regional, nacional y por sectores.

Para una lectura más ágil, las reformas se agruparon en seis bloques, a saber:

- (i) Reformas inherentes al CAFTA;
- (ii) Reformas del marco jurídico;
- (iii) Reformas de fortalecimiento institucional y saneamiento fiscal;
- (iv) Reformas para generar competitividad;
- (v) Reformas de apoyo a los sectores productivos;
- (vi) Reformas conexas al CAFTA

El primer grupo de reformas se refiere a las responsabilidades y obligaciones que emanan producto del texto del CAFTA así como de los procesos de apertura comercial. El segundo grupo permitirá fortalecer el estado de derecho y el imperio de la ley y ayudará a mejorar los marcos regulatorios y la seguridad jurídica. El siguiente tipo de reformas aspira al desarrollo y la generación de capacidades y habilidades en las instituciones públicas de apoyo a los sectores productivos.

Adicionalmente, el cuarto grupo de reformas apunta a la capacitación y desarrollo de habilidades empresariales así como a la inversión en infraestructura, investigación y desarrollo científico-tecnológico. El quinto grupo de reformas se centra en el apoyo a los sectores sensibles, sobretudo las micro, pequeñas y medianas empresas de esos sectores, y en el desarrollo de habilidades empresariales.

Por último, pero no por ello menos importante, se propone reformas que, aunque trascienden el ámbito de acción directo del CAFTA, tienen relación estrecha. Entre otros aspectos, las propuestas apuestan a fortalecer el proceso de integración regional y a establecer un

Fondo de Cohesión Social para el desarrollo de los sectores productivos centroamericanos.

Si bien especialistas en la materia son de la tesis de que el libre comercio ofrece nuevas oportunidades económicas, las lecciones del TLCAN, en lo que a México se refiere, apuntan a que el libre comercio por sí solo no es suficiente para el desarrollo sin una reforma significativa de políticas e instituciones.

El CAFTA no es una estrategia de desarrollo; las reformas que se han propuesto en esta investigación no son las únicas para asegurar la sostenibilidad del desarrollo. En realidad, las reformas propuestas son básicamente las acciones inmediatas que deben considerarse para aprovechar las ventajas que conlleva el establecimiento de una normativa de intercambio comercial y el establecimiento de una zona de libre comercio entre siete países, incluyendo Estados Unidos, que es el principal socio comercial de la región. El punto neurálgico del asunto es fijar cómo se pueden implementar estas reformas, cuál sería el mejor momento para implementarlas y de dónde se obtendrían los recursos necesarios para su ejecución, lo que obliga a la definición de prioridades.

El estudio, en síntesis, ha señalado que se requieren reformas estructurales de envergadura en los países centroamericanos, que pasan necesariamente por el mejoramiento de la educación, políticas de innovación, acceso a infraestructura, el fortalecimiento de instituciones y la puesta en marcha de medidas compensatorias para los hogares de bajos ingresos que puedan verse afectados en la transición.

El impacto que el CAFTA podría tener en el desarrollo de los países de la región, dependerá de la responsabilidad con que los gobiernos y demás actores asuman los desafíos que plantea el CAFTA. Postergar las reformas inherentes y conexas a CAFTA sería contraproducente en la búsqueda de un mayor bienestar en la región. Se debe aprovechar la oportunidad que se abre para fijar prioridades, por dónde iniciar, qué le compete a cada cual, dimensionando las tareas. Para ello, se requiere asumir una actitud diferente; “*decidir y ejecutar y no posponer*” debe ser la norma, y éste es un momento especial para así proceder en pro del bien de los pueblos centroamericanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña-Alfaro, Jairo. "TLC = Oportunidad de Desarrollo". Periódico La República. Jueves 19 de agosto, 2004, página 15. San José, Costa Rica.
- Acuña-Alfaro, Jairo. "Los Efectos del TLC". Periódico La Nación. 21 de septiembre, 2004. San José, Costa Rica.
- Acuña-Alfaro, Jairo. "The Political Economy of Development in Central America: Rationality, Structure and Culture in an Econometric Analysis". Colección de Papers #48. 2002. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona, España. (Tomado de http://www.iigov.org/papers/?p=4_0048).
- Acuña-Alfaro, Jairo y Jorge Nowalski, editores. *Quién es Quién en la Institucionalidad Centroamericana: Algunas reflexiones sobre el proceso de integración*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1998. San José, Costa Rica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *La Brecha de la Equidad*. Publicación de Naciones Unidas. Santiago, Chile. 2000.
- Deras, Teresa. Reflexiones sobre los retos y oportunidades que el CAFTA tendrá para Centroamérica. En Revista Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI. Número Uno. 2003. Especial: Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. (www.asies.org.gt/ca/revista1.htm)
- FUNDES. "Indicadores del Entorno de la Pequeña y Mediana Empresa (PyME) en los Países Fundes". www.fun-des.org. 2002.
- Gallego, Francisco y Norman Loayza. "La Época Dorada del Crecimiento en Chile: Explicaciones y Proyecciones". Revista Economía Chilena. Volumen 5. No.1 / Abril. 2002. Banco Central de Chile.
- Ganuza, Enrique, Samuel Morley, Sherman Robinson y Rob Vos. *¿Quién se beneficia del libre comercio?* *Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), CEPAL, ISS, IFPRI. Nueva York. 2004.
- Hernández, Rene (coordinador). *Competitividad de las MIPYME en Centroamérica. Políticas de fomento y "mejores prácticas"*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL-GTZ). Santiago, Chile, 2003.
- Hinojosa-Ojeda, Raúl A. "Regional Integration Among the Unequal: A CGE Model of USA-CAFTA, NAFTA and the Central America Common Market". University of California, Los Ángeles. 2003
- Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE). *Centroamérica en el Siglo XXI: La empresa centroamericana ante el CAFTA y la apertura*. Revista INCAE. Vol. XIII – Numero 4. Diciembre. 2003.
- Kose, M. Ayhan, Guy M. Meredith y Christopher M. Towe. *How Has NAFTA Affected the Mexican Economy? Review and Evidence*. IMF. Working Paper WP/04/59. International Monetary Fund. 2004.
- Lederman, Daniel, William F. Maloney y Luis Servén. *Lecciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para los Países de América Latina y el Caribe*. Banco Mundial. 2003.
- Lizano, Eduardo. "La posición de las Partes". En Revista INCAE, edición especial CAFTA. 2003.
- López, Nehemías (editor). *Competitividad Sistémica en América Central: Medio para Aprovechar las Oportunidades del Libre Comercio y Consolidar el Proceso de Integración*. Fundación Friedrich Ebert. Managua, Nicaragua. 2003.
- Martínez-Franzoni, Juliana y Mauricio Castro Méndez. "El TLC y el Empleo en Costa Rica". Asociación de

- Empleados Públicos y Privados (ANEP), San José, Costa Rica. (Tomado de www.anep.or.cr). 2004.
- Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica (COMEX). “Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos: Preguntas Frecuentes”. Boletín TLC CA-EUA y Agenda Integral de Cooperación. Volumen No. 7. Noviembre. 2003.
- Mesalles, Luis. “¿Qué más podemos aprender de Irlanda?”. Artículo de Opinión. Periódico La Republica. 26 de Agosto, 2004. San José, Costa Rica.
- Naranjo, Fernando. “Principales Efectos Macroeconómicos para Centroamérica de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América: Escenarios Alternativos para el Desarrollo en Centroamérica. Marco Cuantitativo para una Agenda para el Siglo XXI”. Consejeros Económicos y Financieros, S.A. (CEFSA), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Abril. San José, Costa Rica. 2003.
- Nowalski, Jorge y Doris Osterlof. *CAFTA / TLC Potencial Competitivo de los Sectores Productivos de Centroamérica*. Colección Prospectiva #7. Centro Internacional para el Desarrollo Humano Sostenible, CIDH. San José, Costa Rica. 2004
- Nowalski, Jorge, Jairo Acuña-Alfaro y Hermann Hess. *Asimetrías Económicas, Laborales y Sociales en Centroamérica: Desafíos y Oportunidades*. Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). San José, Costa Rica. 2002.
- Osterlof, Doris. “Oportunidades Reales que Brindan el ALCA, el Plan Puebla Panamá y los Tratados de Libre Comercio para la Integración Centroamericana.” En López Carrión, Nehemías O. (editor). *ALCA y Tratados de Libre Comercio: Desafíos y Oportunidades para la Integración Centroamericana*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Managua, Nicaragua. Págs. 155-178. 2003
- Paunovic, Igor y José Octavio Martínez. “*El Impacto Fiscal de CAFTA en los Países Centroamericanos*”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Diciembre. 2003.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003: Desafíos y Opciones en tiempos de Globalización*. Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible. San Salvador, El Salvador. 2003.
- Proyecto Estado de la Región – PNUD. *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José, Costa Rica. 2003
- Robles, Edgar. “*Agenda para la Competitividad de Costa Rica hacia el Siglo XXI*”. INCAE/CLADS. Alajuela, Costa Rica. 1999
- Rodas-Martini, Pablo. “Análisis Comparativo de las Estrategias para Dinamizar la Integración en Centroamerica: Una Aproximación Hacia una Agenda Regional”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2003
- Salazar-Xirinachs, José M. “Las Asimetrías en los TLCs contemporáneos y el TLC Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA)”. Documento preparado para el Seminario sobre el TLC de Centroamérica con los Estados Unidos, organizado por la Academia de Centroamérica, Jueves 15 de Mayo, San José, Costa Rica. 2003. (http://www.sice.oas.org/TUnit/STAFF_ARTICLE/jmsx03_asimetrías.pdf.)
- Sauma, Pablo y Marco V. Sánchez. *Exportaciones, Crecimiento Económico, Desigualdad y Pobreza: El caso de Costa Rica*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Editorial Isis. San José, Costa Rica. 2003
- Secretaría de Industria y Comercio y Secretaría de Agricultura y Ganadería de Honduras. “Fondo de Modernización Productiva (FOMPRO): Instrumento para aprovechar los Tratados de Libre Comercio”. Borrador para Discusión. Tegucigalpa. 2004
- Sen, Amartya. *Development as Freedom*. Oxford University Press. 1999
- Trigueros, Álvaro. “Los flujos comerciales de bienes y servicios y de inversión entre Centroamérica y socios extrarregionales con énfasis en Estados Unidos y la Unión Europea”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2003
- Zúñiga, Mauricio. “Alterra: uno más de la lista”. Artículo de opinión. Semanario El Financiero. Edición del 22 al 28 de agosto, 2004. San José, Costa Rica.

LA NEGOCIACIÓN DEL CAFTA:
PRINCIPALES DIFICULTADES,
PRINCIPALES RESULTADOS Y
LECCIONES PARA FUTURAS
NEGOCIACIONES

Enrique Lacs

Guatemala, 2004

INTRODUCCIÓN

Desde la negociación de la Ronda de Uruguay del GATT, se incrementó el debate sobre el multilateralismo, generando corrientes que aprueban o desaprueban los tratados de libre comercio, en un caso por considerarlos una opción para acelerar el libre comercio y en el otro por propiciar un estancamiento y distorsión del esquema multilateral. Existen tres grandes advertencias con relación a la negociación de este tipo de tratados: 1) con relación al debate costo - beneficio de estos acuerdos, toda vez que las preferencias comerciales del tratado pueden impulsar el comercio pero también causar desviaciones, además que pueden distorsionar las decisiones de inversión, particularmente cuando un país cuenta con múltiples tratados. 2) con relación a que el comercio influye en el cambio de la economía, aumentando la oportunidad de sectores internacionalmente competitivos e incrementando el riesgo y vulnerabilidad de otros sectores, lo que abre el debate sobre las políticas de reconversión empresarial y sobre si es mejor proteger que subvencionar como estrategia de comercio internacional. 3) en relación a la asimetría en la negociación con socios de diferente peso comercial y político, lo que tiene implicaciones sobre los resultados y el futuro beneficio comercial del acuerdo.

El Tratado de Libre Comercio Centroamérica - Estados Unidos no escapa a estas advertencias y desde

el inicio de la negociación se han generado múltiples cuestionamientos sobre la conveniencia, su efecto en el comercio, en la cultura, la soberanía nacional, en el empleo, entre otros, de que Centroamérica entrara en este proceso. Este Tratado ha sido objeto de estudio y críticas tanto en la región como en Estados Unidos

Ninguna negociación comercial ha movilizado tanto a la sociedad civil como este Tratado. Empresarios, sindicalistas, campesinos y etnias han emitido opinión y exigen determinada acción a favor o en contra.

En realidad, solamente un reducido número de personas conoce los detalles de cada situación, dificultad y logro de este Tratado. Como es normal en un proceso de estas dimensiones, existen varias versiones de una misma situación y diferentes percepciones sobre la valoración de los hechos.

El programa regional "Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI" ha considerado valioso recabar información sobre el proceso, en un esfuerzo por documentar eventos que constituyen la historia comercial de la región y para que sirva de referencia a futuras generaciones.

Este documento trata de hacer un recuento del proceso de negociación, de sus resultados y, en particular, destacar hechos que permitan formular recomendaciones aplicables a futuras negociaciones comerciales.

ANTECEDENTES

Con la conclusión de la negociación entre Canadá, México y Estados Unidos, Centroamérica enfrentó la necesidad de mejorar sus condiciones de acceso a Estados Unidos, particularmente para los bienes que no gozaban de preferencias en el SGP o CBI, o para aquellos productos para los que las preferencias eran menores que las logradas por México en ese Tratado.

El sector textil y confección y algunos productos agrícolas, particularmente del sector azucarero, vieron en el Acuerdo comercial México- Estados Unidos un precedente que abría una oportunidad para poder alcanzar los mismos niveles de apertura concedidos a México por Estados Unidos.

Los gobiernos centroamericanos visualizaron el efecto de atracción y posible desviación y fuga de la inversión y el impacto en el empleo por este nuevo balance de preferencias, que colocaba a México en iguales o mejores condiciones para competir con los sectores empresariales de la región, en el mercado de Estados Unidos.

Esto genera toda una estrategia hacia Estados Unidos por parte de Centroamérica que aspiraba a una “equiparación al NAFTA”, forma como se designó a esta iniciativa a mediados de los años 90. Los Presidentes de Centroamérica, ante la negativa de Estados Unidos para concretar esta equiparación, deciden solicitarle al Presidente William Clinton, en 1998, la creación de una zona de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos.

Estados Unidos procede a ampliar las normas de acceso a su mercado para varias regiones en el mundo, en un esfuerzo para mejorar la competitividad de sus empresas. Con esta estrategia modifica las preferencias que concede a los países centroamericanos y caribeños, especialmente en cuanto a los textiles y prendas de vestir, por medio del CBTPA, vigente desde el año

2000, permitiendo más operaciones productivas en la región. Sin embargo, el CBTPA no otorga el mismo nivel de preferencias concedidas por Estados Unidos a otras regiones como la Comunidad Andina, algunos países de África y, por supuesto, México.

Estados Unidos cambia su política comercial externa inducido por acontecimientos externos e intereses estratégicos. La proliferación de tratados comerciales como táctica para obtener ventajas en detrimento de otros socios, coloca a Estados Unidos en creciente rezago competitivo y la demora de las negociaciones de OMC y ALCA refuerza la necesidad de este cambio de política.

Con la aprobación de la Autorización para Promoción del Comercio -TPA-, se establece el marco legal para la nueva política. En el año 2002, Estados Unidos anuncia a Centroamérica su interés en negociar un Tratado de Libre Comercio.

Centroamérica, por su cuenta, había avanzado en su política de apertura comercial. El compromiso de profundizar el proceso de integración regional, aunque se mantiene en varios aspectos en el discurso político, sólo es asumido por Guatemala y El Salvador, los países que más avanzan en el mismo. Centroamérica ya cuenta con un mercado libre de aranceles, con un conjunto de normativa común que permite un aceptable funcionamiento de la zona comercial.

Además, la región cuenta con un grupo de acuerdos comerciales vigentes que, con excepción de República Dominicana, fueron negociados individualmente o en grupos de países. Al iniciar la negociación con Estados Unidos, Centroamérica tenía acuerdos vigentes o en negociación con Canadá, México, Chile, CARICOM, Panamá, Cuba y Colombia. Costa Rica es el país con más acuerdos vigentes en la región.

CAPÍTULO I

LA NEGOCIACIÓN

ENTORNO DE LA NEGOCIACIÓN

No obstante que Centroamérica avanzaba en su apertura comercial de forma negociada con sus principales socios extra-regionales, no fue sino hasta el año 2002 que, con el anuncio del presidente George W. Bush acerca del inicio de las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio, la región tendría la oportunidad de establecer las bases para consolidar la apertura con todos sus socios y en esta ocasión uno de los más importantes en términos de intercambio comercial.

Estados Unidos da un giro a su política comercial externa, apostando por una apertura comercial bilateral con socios o regiones que comercial y estratégicamente consolidará su hegemonía económica. Esta nueva política tiene su sustento en el creciente déficit comercial, la relocalización de la producción en países de bajo costo, el desempleo y el pobre desempeño económico.

Además, Estados Unidos observa que las negociaciones comerciales, iniciadas en la OMC, se perfilan difíciles y prolongadas. Los países en desarrollo y la participación de China en la Ronda Doha provocan una creciente tensión al abordar los temas agrícolas, entre otros, altamente sensibles y políticos. Durante la negociación del Tratado, en el 2003, Estados Unidos y Europa sorprenden al resto del mundo con una propuesta sobre los temas más sensibles en agricultura. Estos países abandonan su confrontación respecto a las subvenciones y buscan consolidar sus privilegios. Esto moviliza a los países en desarrollo y, en la Conferencia Ministerial de Cancún, el G-20 hace contrapeso. Esta conferencia ministerial no logra sus objetivos. Guatemala, El Salvador y Costa Rica deciden participar en este grupo debido a que Estados Unidos impuso que las subvenciones agrícolas no serían negociadas en el Tratado sino en la OMC. Los países centroamericanos se retiraron del G-20 para no poner en riesgo la negociación del Tratado.

Por otra parte, el ALCA se estanca por las diferencias entre las economías de más peso en el continente, siempre en torno a la agricultura y al balance de concesiones entre sus miembros.

No obstante las experiencias pos-NAFTA, con Chile, Jordania y Singapur, esta nueva fase de la política comercial se revela más compleja y politizada. El Organismo Legislativo de Estados Unidos tiene la intención de aumentar su poder de decisión y participación en las negociaciones comerciales. Con la promulgación de la Ley de Comercio del 2002, la cual contiene, entre otros asuntos, la autorización para negociar – TPA –, se define en gran medida el margen de acción del Organismo Ejecutivo respecto a las negociaciones comerciales. Para Centroamérica la TPA es importante ya que es en este esquema que se desarrollaría la negociación y posterior aprobación del acuerdo.

Estados Unidos, en medio de su precampaña política, anuncia su agenda de negociaciones comerciales con varios países y regiones. Esto no sólo denota la amplitud de su política comercial sino que pone en evidencia que el impacto en ese mercado de las posibles ventajas de Centroamérica logradas con el Tratado será relativo. De forma paralela, EE.UU. inició el proceso de negociación con Marruecos, Australia y, seguidamente según el programa, República Dominicana, Panamá y los países andinos Colombia, Ecuador y Perú.

Las negociaciones comerciales se produjeron en el contexto de una Centroamérica en la que se manifiestan disparidades económicas y de política comercial. Aunque los gobiernos destacan las ventajas de la Unión Aduanera, no dan el impulso que se requiere para consolidar las oportunidades de Centroamérica frente a sus socios comerciales.

Entre Honduras y Nicaragua existe una disputa sobre su mar territorial, lo que, entre otros aspectos, tuvo consecuencias en los niveles arancelarios aplicados a los productos de su intercambio comercial. El Salvador

se encuentra en una campaña política en la que los resultados para la integración de la Asamblea Legislativa le son adversos al partido gobernante, lo que indica la posibilidad de que la oposición, contraria al Tratado, pueda asumir el poder ejecutivo en los próximos comicios presidenciales. Costa Rica experimenta fuertes protestas sociales como consecuencia de las políticas de privatización. Guatemala está regida por un gobierno altamente cuestionado y con baja credibilidad, situación que se agrava con la decisión del gobierno de EE.UU. de descertificarlo por su pobre combate al narcotráfico, lo que causa una mayor percepción de amenaza al proceso de negociación entre los gobiernos de la región y los sectores empresariales.

Además, tanto en El Salvador como Guatemala se encontraban en marcha procesos electorales, con posibilidades de tener consecuencias significativas en el proceso y aprobación del Tratado.

La sociedad civil advierte la importancia de su participación y se organiza para validar sus opiniones e intereses. El sector empresarial institucionalizado y sus diferentes ramas crean el Consejo Empresarial Centroamericano, para establecer y conducir toda una estrategia de acompañamiento y propuesta al proceso. Entre otros, la Iniciativa Mesoamericana agrupa a una parte de las organizaciones campesinas y de trabajadores con planteamientos en agricultura y derechos laborales. Se hacen múltiples alianzas de sectores a nivel centroamericano creando frentes y grupos de interés que manifiestan sus objetivos y preocupaciones.

PROCESO DE NEGOCIACIÓN

El proceso de negociación se realizó en tres etapas,

- a) preparación;
- b) negociación; y
- c) revisión legal

Cada una de estas etapas del proceso exigió un esfuerzo de organización y consenso por alcanzar acuerdos consecuentes.

a) Preparación

i) Talleres

La primera fase de la preparación se efectuó en el año 2002 con una serie de talleres informativos durante los cuales cada país expuso los diferentes aspectos de su legislación y condiciones institucionales, sectoriales, económicas y comerciales. Esta fase permitió, después de casi un año de trabajo, el acercamiento con los equipos responsables de la negociación de Estados Unidos y de Centroamérica.

Aunque esta fase no resolvió todas las necesidades de información de Centroamérica, permitió explorar las posibilidades de la negociación, las sensibilidades de cada país y las aspiraciones con relación a los acuerdos a alcanzar.

ii) *Estrategística*¹

En la fase previa también se definieron los aspectos que permitirían un ordenado proceso de negociación. Estos aspectos versaron sobre el manejo necesario del proceso a lo interno de Centroamérica y frente a Estados Unidos, tanto en logística como temática de negociación.

Entre estos aspectos están:

- La estructura del Tratado -temas-
- Objetivos de la negociación
- Mesas de Negociación
- Las sedes de las negociaciones
- Número de rondas de preparación intracentroamericana
- Número de rondas de negociación con Estados Unidos
- El texto base de negociación
- El idioma oficial de la negociación
- La secretaría y coordinación del proceso
- La forma de participación de la sociedad civil

Estados Unidos propuso que el texto base de negociación con Centroamérica fuese el del acuerdo que recientemente había concluido con Chile y del cual no se conocía oficialmente los resultados y alcances de los compromisos; los textos de este acuerdo fueron oficializados en febrero de 2003.

Uno de los objetivos establecidos fue que el acuerdo resultante debería ser uniforme, es decir con el mismo nivel de compromiso para los cinco países centroamericanos, con lo cual se reforzaba la necesidad de actuar de manera coordinada para alcanzarlo.

En el contenido del tratado influyó de manera importante Estados Unidos, proponiendo que se integrara capítulos relacionados con la normativa laboral y ambiental y temas vinculados a la corrupción, transparencia y facilitación del comercio; en cambio, no propuso ningún capítulo relacionado con los mecanismos *antidumping* y compensatorios de las subvenciones, reduciendo así las expectativas de contar con mecanismos de defensa adecuados para los sectores productivos centroamericanos.

La mayoría de las fuentes consultadas coinciden en que la inclusión de los capítulos laboral y ambiental ocasionó reacciones variadas en la sociedad civil

¹ Asuntos logísticos y de planeación que tienen un alto sentido estratégico.

centroamericana; por un lado, el sector empresarial, escéptico, los visualiza como nuevos mecanismos para obstaculizar el comercio con fines proteccionistas de Estados Unidos; otra parte de la sociedad civil ve en estos una oportunidad para obligar a los gobiernos a respetar la legislación y como medio para respaldar su posición frente al sector empresarial y gobiernos.

Los encuestados indicaron que la decisión sobre las mesas de negociación fue motivo de preocupación para algunos países de Centroamérica. Estados Unidos propuso 5 mesas de negociación y dos grupos de trabajo; la composición de las mesas reflejaba la sensibilidad de Estados Unidos y anticipaba la estrategia que seguiría a lo largo de la negociación. Estados Unidos solicitó establecer una mesa específica para Agricultura y otra para Textil y Confección, aunque finalmente tales temas se integraron a la mesa de acceso a mercados.

Los grupos de trabajo se orientaban a la cooperación y las medidas sanitarias y fitosanitarias; este último debería dar resultados anticipados para crear un ambiente favorable hacia Estados Unidos frente a reclamaciones de los países centroamericanos por actitudes proteccionistas que no permiten el acceso de bienes agrícolas a su mercado. Estos dos grupos de trabajo formaron parte de la estrategia para obtener percepciones positivas de sectores de la sociedad civil a favor de la negociación, particularmente reforzada por un discurso político de desarrollo económico y estabilidad democrática. Según los consultados, existió fuerte divergencia a lo interno de Centroamérica sobre el momento y contenido del grupo de trabajo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, en parte porque algunos países deseaban resolver de antemano situaciones de acceso de ciertos productos y por no querer abrir otro frente de negociación con los intereses manifiestos de Estados Unidos en resolver su acceso al pollo.

Se acordaron 9 rondas de negociación en el curso de un año, con sedes rotativas que se alternaban entre ciudades de Centroamérica y de Estados Unidos. Centroamérica, por su cuenta, programó igual número de rondas con el objeto de prepararse y coordinarse internamente. Las rondas superaron el número previsto y se establecieron rondas temáticas o minirondas al final de la negociación, según el avance de los temas.

Se decidió que las funciones de secretaría y coordinación de la negociación por parte de Centroamérica serían responsabilidad de Costa Rica, lo cual implicó que las comunicaciones, programación y algunos elementos de logística entre Centroamérica y Estados Unidos se hiciesen por intermedio de Costa Rica.

El idioma oficial de la negociación fue el inglés, lo que significaba que la versión en dicho idioma de los acuerdos negociados sería, en todos los casos, la correcta y válida.

Los gobiernos establecieron las bases para que la sociedad civil participara de forma ordenada. Se constituyó el cuarto adjunto, donde los negociadores de Centroamérica informaron periódicamente sobre el avance de cada ronda y los temas relevantes.

Cada país centroamericano estuvo representado en cada mesa de negociación por su respectivo negociador temático.

Esto implicó una decisión sobre la vocería en cada mesa y cada ronda. En términos generales, la vocería de Centroamérica estuvo bajo la responsabilidad del país sede de la ronda o de Costa Rica.

Existieron percepciones diferenciadas, según indican las fuentes consultadas, acerca de la capacidad de los diferentes equipos de negociación de Centroamérica. Se resalta la opinión sobre el buen nivel de los equipos de Costa Rica y El Salvador, que contaban con personal experimentado, articulado y estable, y que contrastó con el equipo de Guatemala, en su mayoría formado por personal con muy poca o ninguna experiencia en los temas y las negociaciones, el que además reflejó inestabilidad, debido a que en un solo año tuvo tres diferentes jefes de negociación.

Gran parte de los resultados de la negociación, coinciden los entrevistados, se debe a la capacidad técnica y habilidad del negociador y por tanto se ha asegurado, según la óptica del país o sector, que los resultados son más o menos buenos debido al trabajo del equipo de negociación.

b) Negociación

La negociación se caracterizó por la diferencia de intereses entre los países; estas diferencias se manifestaron sobre todo en los temas más sensibles para cada país.

Los encuestados coincidieron en que ningún país de Centroamérica consideró en algún momento abandonar o suspender la negociación. Aunque Costa Rica no pudo concluirla en la fecha prevista, el efecto fue extenderla para lograr los acuerdos necesarios.

En la primera mitad del periodo de negociación se avanzó lentamente, abordando los temas menos relevantes en los que no hubo mayores divergencias. Hacia finales del tercer cuarto del periodo se abrió la negociación acerca de la bilateralización. Esto significó que cada país centroamericano podría alcanzar en ciertas áreas, productos o servicios un acuerdo diferente con Estados Unidos.

Los consultados manifestaron que ésta fue una solución para avanzar en la negociación, por lo que los países abandonaron el objetivo de concluir un tratado uniforme.

La negociación concluyó oficialmente el 18 de diciembre de 2003. No obstante, varios de los acuerdos alcanzados para esa fecha fueron conceptuales. Esto requirió que durante el periodo de revisión legal éstos fueran plasmados en textos legales, extendiendo así parte de la negociación técnica. Debido al esfuerzo para lograr textos consensuados que recogieran los acuerdos conceptuales, muchos de éstos vieron su conclusión prácticamente días y hasta horas antes de la suscripción del Tratado.

Durante el periodo de negociación se mantuvo un ritmo sostenido de reuniones entre países, entre sectores empresariales centroamericanos, entre empresarios centroamericanos y estadounidenses para lograr los acuerdos que contiene el Tratado.

c) Revisión legal

La revisión legal es el proceso por el cual los países se aseguran que el texto y anexos del Tratado son consistentes y coherentes, que contiene un lenguaje común y utiliza palabras apropiadas, lo que incluye la traducción.

Aunque en la revisión legal por principio no se permite modificaciones que alteren la sustancia de los acuerdos alcanzados al cierre de la negociación, es común que las propuestas de redacción o de uniformar el lenguaje susciten gran cantidad de discusiones sobre si tal o cual propuesta de texto mantiene el sentido y el espíritu del acuerdo en cuestión.

Es práctica obligada que durante este periodo se cotejen los acuerdos con las Constituciones Políticas de los países y si existieran problemas de cumplimiento se procede a redefinir el acuerdo, abriendo por tanto la negociación para ese tema específico.

El periodo de revisión legal se inició a finales del mes de enero de 2004 y se extendió hasta el 28 de mayo, fecha en la que los cinco países centroamericanos y Estados Unidos suscribieron el acuerdo.

La “revisión legal” se extendió por un periodo de dos meses, para incluir en el Tratado a la República Dominicana.

El acuerdo final se suscribió el 5 de agosto, conformándose un Tratado en el cual participan siete países.

CAPÍTULO II

PRINCIPALES DIFICULTADES DE LA NEGOCIACIÓN

En este capítulo se tratará las dificultades del proceso entre los países de Centroamérica, frente a Estados Unidos, y de la sociedad civil centroamericana.

En cada uno de estos niveles se presentaron situaciones que resultaron, según los casos, contraproducentes o convenientes para el proceso.

Vale la pena aclarar que en este capítulo se pone énfasis en resaltar las dificultades, lo que podría generar una percepción negativa del proceso y sus actores. No se describe suficientes aspectos positivos que producen un balance favorable en beneficio del proceso y los responsables de esta negociación.

CENTROAMÉRICA

Al inicio de la negociación se estableció que los cinco países centroamericanos efectuarían reuniones periódicas de coordinación para presentar propuestas comunes que sumaran los intereses y preocupaciones de todos.

Esto fue reforzado por un discurso que propugnaba la unidad y coherencia, por parte de los cinco países centroamericanos, en los compromisos que asumirían con Estados Unidos. Tal disposición obedecía a varias causas, entre las que destacaban el proceso regional de unión aduanera, el hecho que no se podía tener un Tratado que contuviera muchos tratamientos específicos por país y finalmente porque Estados Unidos deseaba concretar una zona de fácil acceso con una sola contraparte y no con cinco países individuales.

Una de las principales dificultades que afloraron fue precisamente la de mantener la coherencia y unidad en las propuestas, atendiendo al mismo tiempo, en su justa dimensión, los intereses de cada uno de los países. Esto se debió, en parte, a la existencia de una visión distinta respecto al Tratado y a la prevalencia de intereses nacionales no concurrentes con los del resto de Centroamérica.

Cada país tenía una visión comercial y sobre todo una política de esta negociación y del Tratado. Esto ejerció una presión interna entre los países, según comentan los actores del proceso, para avanzar rápidamente, forzando en ocasiones a que la región flexibilizara posiciones en unos casos estratégicas y en otros sensibles para algunos países.

En la medida que cada país tiene sensibilidades e intereses diferentes varía su capacidad de hacer o reclamar concesiones de forma conjunta. El que Centroamérica tenga estructuras productivas y empresariales disímiles, y que éstas tengan niveles distintos de participación en la economía de los países, provocó diferencias internas en las propuestas y defensa de intereses.

A esto se aunaron diferencias en la estrategia a seguir y el liderazgo ejercido por cada país. Existió una disputa de liderazgo entre los negociadores y por ende entre los equipos, comentan los consultados, que afectó por momentos el proceso y la capacidad regional de hacer valer sus propuestas.

Entre los hechos más destacados en las diferencias de estrategia se pudo observar, en un primer ejemplo, la propuesta de apertura de mercancías presentada por Guatemala a inicios de la negociación, lo que provocó fuertes reacciones del resto de países de Centroamérica y culminó con una llamada de atención en público al negociador de Guatemala por parte de sus homólogos centroamericanos. Otro ejemplo es el de la renuencia de Costa Rica de avanzar en la discusión de propuestas sobre telecomunicaciones, cuando los demás países estaban más preparados para su discusión, provocando un retraso de esta negociación y convirtiéndola en un elemento de balance de consensos para toda la región.

A medida que el proceso avanzaba, las presiones internas y la de Estados Unidos fueron suficientes para evidenciar más la carencia de solidaridad, aseguran los encuestados. Con el esquema de negociación bilateral se avanzó mas rápidamente, pero a la vez dividió a Centroamérica, por lo que cada país se lanzó en una

carrera para obtener la mayor ventaja, llegando a extremos de no compartir la información sobre los resultados de negociaciones individuales aun cuando se referían a los mismos productos, servicios o normas del Tratado, lamentan los negociadores consultados.

En la misma medida, Centroamérica no mantuvo unidad cuando un país como Costa Rica no pudo acceder a las peticiones de Estados Unidos y tuvo que diferir la negociación para finales del mes de enero de 2004.

Existieron situaciones en las que la secretaría de Centroamérica de este proceso hizo propuestas y asumió compromisos sin consultar a todos los países centroamericanos, lo que generó un ambiente de desconfianza y la percepción, por parte de los demás, de que el país que ejercía tal secretaría buscaba controlar el proceso en su beneficio, señalaron varios de los consultados.

ESTADOS UNIDOS

Una de las principales dificultades con que se tropezó en la negociación con Estados Unidos fue que la misma se realizó a partir de los textos del TLC que dicho país había acordado con Chile, sin otra opción, teniendo que esperarlos para iniciar la discusión en la mayoría de los temas.

Estados Unidos clasificó como confidencial toda la negociación e impuso a sus contrapartes esta condición, lo que ocasionó divergencias entre los países centroamericanos. Esta situación proyectó una percepción de inaccesibilidad a esta negociación, lo que a la fecha es aún motivo de crítica y recriminación hacia el proceso por parte de la sociedad civil centroamericana.

Centroamérica enfrentó a un socio que tenía posiciones preestablecidas respecto a la región y con relación a la negociación. Esto se evidenció cuando aquél estableció de entrada que ciertos temas, como las subvenciones agrícolas, la migración, las exclusiones de bienes y servicios, no eran negociables. Esto limitó el margen de maniobra de Centroamérica y obligó a la región a reaccionar, en la mayoría de los casos, a sus propuestas.

Estados Unidos desarrolló una estrategia mediante la cual mantuvo sin avanzar muchos temas hasta prácticamente el final del proceso, resistiéndose a discutirlos a profundidad en las primeras rondas; esto lo hizo con la intención de agrandar el paquete de cierre de negociación, según el parecer de algunos negociadores. Tal es el caso de los temas textil y confección, agricultura y compras de gobierno, cuya negociación se pudo concluir, por parte de cada país, hasta la última ronda. En el caso de Costa Rica esta situación fue más dramática debido a su posición

respecto a los servicios de telecomunicación, seguros y otros sectores sensibles.

Estados Unidos cambiaba negociadores en cada ronda para algunos de los temas. En algunos casos el nuevo personal aparentemente no conocía los progresos que se habían alcanzado en la respectiva mesa, lo que se percibió como medida para retrasar el trabajo, según sugieren los consultados. Además, recurrían a presentar constantemente nuevas propuestas que modificaban el sentido o el balance de la discusión en curso.

En la etapa de revisión legal, Estados Unidos modificó redacciones de los textos que contenían los acuerdos, provocando con esto ajustes de los compromisos, y alargando por consiguiente el periodo de negociación.

Estados Unidos usó su poder coercitivo cada vez que se encontró con propuestas de Centroamérica que no convenían a sus intereses, obligando a la región a adoptar una actitud de reacción. En ocasiones llegó al extremo de amenazar a un determinado país de excluirlo del proceso si persistía en su posición o no accedía a determinada propuesta, coinciden los encuestados.

Se escuchaba, indican los consultados, que miembros de las cámaras legislativas, personalmente, remitían propuestas de textos y posiciones de sectores que el USTR debía negociar. Esto le dio rigidez a muchos temas, exacerbando la inflexibilidad de los negociadores de Estados Unidos en algunos sectores y temas.

Una limitación logística que afectó la negociación fue la traducción de los textos al español y la deficiencia en las interpretaciones simultáneas.

SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil se interesó desde el inicio en esta negociación, conciente de las implicaciones comerciales, económicas y sociales que tendría a nivel nacional y regional.

Una de las dificultades con que tropezó la sociedad civil se relacionó con la confidencialidad con la que se manejó la información de esta negociación.

No obstante, los gobiernos hicieron esfuerzos para mantener informados a los diferentes representantes de la sociedad civil, aunque en la mayoría de los casos la calidad y profundidad de la información no permitió determinar el nivel de discusión y los compromisos que se asumía reunión tras reunión.

Algunos países habilitaron cuartos de lectura de los textos de los acuerdos al inicio de la negociación, los cuales fueron poco frecuentados por los miembros de la sociedad civil; esto se debió, según los encuestados, a las limitaciones de acceso al único lugar donde se

disponía de los textos, a las esperas para tener los documentos a la vista, a lo incomprensible del lenguaje y a la falta de asistencia para proporcionar aclaraciones.

Este conjunto de condiciones provocó que la sociedad civil, en su mayoría, denunciara la secretividad de las negociaciones; esto, aunado a las limitaciones económicas de las organizaciones, redujo el acompañamiento del proceso en el cuarto adjunto, elevando así el sentimiento de exclusión de la negociación.

Las únicas organizaciones que lograron superar esta situación fueron las empresariales, siendo las que más activamente hicieron propuestas y acompañaron todo el proceso en el cuarto adjunto. Sin embargo, esto fue visto negativamente por otros sectores de la sociedad civil, que consideraron que la negociación atendería y respondería únicamente a los intereses del empresariado y los grandes capitales.

En esta negociación, el nivel de participación y consulta de los interesados varió de un país a otro y de un sector a otro, lo que al final generó diferentes grados de confianza y apoyo al Tratado.

Un aspecto a destacar son las diferencias entre los gobiernos en el manejo de información e inclusión de la sociedad civil en sus procesos de negociación. Esto obedece a que algunos gobiernos tienen vínculos y sistemas de consulta con la sociedad civil más desarrollados, lo que ha sido objetado por aquellos gobiernos donde la información llegaba a sectores de su sociedad civil por miembros de la sociedad civil de

los países donde se proporcionaba con mayor amplitud la información, comentan las fuentes consultadas.

En la mayoría de países se organizaron foros de discusión, a nivel nacional, con los diferentes actores de la sociedad civil, con el objeto de informar acerca del proceso y las ventajas del Tratado. Para ciertos sectores estos foros fueron una oportunidad de presentar sus propuestas y manifestar sus expectativas respecto al Tratado. Sin embargo, la efectividad de estos mecanismos de consulta y adopción de posiciones fue muy limitada.

Es importante resaltar que la sociedad civil accionó de diferentes formas y en realidad no se constituyó como un único frente representativo de todos los interesados, según los entrevistados, lo que restó fuerza a la región para hacer valer sus intereses.

Algunos sectores empresariales centroamericanos dieron muestra de gran dinamismo en el proceso, organizando encuentros con sus contrapartes de Estados Unidos para negociar condiciones que presentaron a sus respectivos gobiernos. En algunos casos esto facilitó la negociación, adoptándose gran parte de esas posiciones conjuntas. Sin embargo, la mayoría de las ramas empresariales no pudo organizar encuentros con sus contrapartes, debido a que no contaban con recursos o contactos con asociaciones de empresarios de Estados Unidos, o no estaban organizados regionalmente, lo que les restaba capacidad de incidir en el proceso.

CAPÍTULO III

PRINCIPALES RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN

El Tratado contiene disposiciones para más de 20 temas y prácticamente todos los sectores de la actividad económica. Estas normas regulan la forma como se realizará el intercambio comercial y otras áreas que pueden influir directamente en el desarrollo del comercio y la economía de los países.

ACCESO DE BIENES

En lo que respecta al acceso de bienes a los mercados, se aborda toda la normativa que está relacionada con el intercambio comercial de mercancías; esto incluye: derechos de importación o aranceles u otros, barreras no arancelarias, subvenciones, medidas sanitarias y normas técnicas, mecanismos de importación, reglas de origen y su procedimiento para verificarlo, y facilitación aduanera.

Tomando en cuenta los beneficios de la región en el CBI y sus modificaciones y el SGP, un resultado de esta negociación es la ampliación de concesiones para todos los productos que no gozaban de acceso preferencial, a la vez que se mantienen las preferencias contenidas en esos instrumentos comerciales.

La ampliación del acceso al mercado de Estados Unidos estuvo correspondida por una apertura comercial amplia y profunda por parte de Centroamérica, con gran disparidad en las concesiones con relación a los nuevos beneficios obtenidos.

Para el caso de los derechos de importación que se aplica a las mercancías, se establecieron plazos de hasta 20 años de desgravación, ubicando los productos más sensibles del sector agrícola en los plazos más largos.

Para pocos productos no se programó la eliminación de aranceles. Estos productos son todos del sector agrícola y cada país los escogió según su sensibilidad.

Se concertaron múltiples categorías de desgravación de aranceles con el objeto de acomodar las

sensibilidades de los países. Esto se observa en la tabla siguiente:

En la tabla 1 puede observarse la diversidad de compromisos para la apertura de las mercancías; es de destacar que la categoría G contiene casi un 50% de los productos de la región y que en realidad no constituye una concesión propiamente dicha, ya que los mismos beneficios recibe el resto de países del mundo.

Además, se puede observar que Costa Rica logró incluir en la categoría de excluidos más productos que el resto de Centroamérica.

De esta tabla, además, se puede inferir la forma de negociación al observar la cantidad de categorías que cada país negoció. Costa Rica es el que más modalidades acordó, sin duda en un esfuerzo por diferenciar más sus compromisos.

Esto se complementa con el grado de apertura comprometido por cada país, en lo que destaca la posición más conservadora de Costa Rica, comparado con una más aperturista por parte de Guatemala, seguida por El Salvador.

En el caso de Guatemala, en el segundo año de vigencia del Tratado el 80% de todos los productos tendrá un arancel de 0% o muy bajo, mientras que en el de Costa Rica solamente el 72% de los productos tendrá un arancel similar. Estas diferencias son resultado de la bilateralización de la negociación y de la capacidad de negociación. En esta tabla se observa la relativa asimetría concedida por Estados Unidos a favor de Centroamérica.

En relación a los productos comprometidos con contingentes de acceso, casi todos los productos que están sujetos a éstos se encuentran en las categorías de más largo plazo de desgravación. Estos contingentes consisten en volúmenes comprometidos, según las importaciones históricas, a acceso sin restricciones arancelarias desde la vigencia del Tratado, con tasas de crecimiento anual. Estos contingentes no aplicarán cuando el arancel se elimine según el periodo acordado.

Tabla No. 1
CATEGORÍAS DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA

Categoría	Plazos Total	GT 11	ES 12	CR 14	HN 12	NI 12	EU 12	Ejemplo
A	Acceso inmediato	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Manzanas, papayas, vehículos, textil, confección
B	5 años	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Harina de maíz, Chicles y demás gomas de mascar, ajos, frambuesa
C	10 años	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Maíz amarillo, tomates, cebollas, zanahorias, grasa vegetal
D	15 años	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Café, grasas y aceites, animales, miel natural, carne de cerdo
E	15 años, 6 años de gracia inicia su desgravación en año 7				✓	✓	✓	Sorgo, maíz amarillo fuera de cuota
F	20 años 10 años de gracia, inicia desgravación en año 11	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Yogur, fuera de TRQ; leche en polvo, queso, mantequilla
G	Actualmente gozan de 0% y se mantiene	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Aceites en bruto, hidrocarburos y sus derivados, químicos, abonos, plásticos.
H	Excluidos de desgravación, se aplica arancel NMF (fuera cuota)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	CA4=Maíz blanco EU= Azucar CR= papas frescas y cebollas frescas
I	10 etapas anuales - no lineal						✓	Preparaciones y conservas; pescado y calzado
J	Acceso inmediato						✓	Papel, químicos,
K	Acceso inmediato						✓	metales, muestras, material para reparación
L	10 años						✓	Metales
M	10 etapas anuales - no lineal	✓	✓	✓	✓	✓		Calzado con suela de cuero natural y vehículos
N	12 etapas, anualmente	✓	✓	✓	✓	✓		Harina, trigo, aceite vegetal
O	15 años	✓	✓		✓			Frijol, carne bovino, maíz amarillo
P	18 años desgravación anual del año 11	✓	✓		✓	✓		Arroz, cuadriles de pollo
Q	15 años, año 1 - reducción 15%, año 4 - desgravación 12 etapas anuales no lineales		✓			✓		Ni= carne bovina ES= carne bovina fuera de cuota
R	15 años, 6 años de gracia desgravación anual del año 7			✓				Carne cerdo fuera de cuota
S	15 años, 5 años de gracia año 6-reducción 8% arancel base y 8% adicional cada año hasta el año 14.			✓				Aceites, comestibles, soya, girasol, cartamo
T	15 años - 4 años de gracia - desgravación anual a partir del año 5			✓				Carne bovina
U	17 años -10 años de gracia - desgravación anual no lineal a partir del año 11			✓				Cuadriles de pollo fuera de cuota
V	20 años -10 años de gracia desgravación anual no lineal a partir del año 11							Arroz granza y procesando fuera de cuota

Fuente: Ministerio de Economía de Guatemala

Esta negociación, a pesar de los plazos de desgravación aparentemente largos para estos productos, permite el acceso inmediato a los mercados en cantidades que superarán en los primeros años el normal crecimiento de las importaciones.

En la tabla anterior se observa los contingentes que cada país concedió para dar acceso a su mercado. La mayor cantidad de productos con contingente fue negociada por El Salvador, y la menor por Nicaragua.

Estados Unidos refleja en éstos los sectores en los que más centró su interés por proteger.

La negociación de acceso de azúcar era una mejora esperada en acceso para Centroamérica. Estados Unidos concedió cuotas de acceso a cada país centroamericano de forma bilateral con volúmenes que superan a los actuales. En el año quince de vigencia del Tratado los países contarán con un volumen de acceso libre de aranceles y crecimientos anuales,

Tabla No. 2
NIVEL DE APERTURA COMERCIAL
(% de productos libres de arancel)

meses	GT		ES		CR		HN		NI		EU	
	12	24	12	24	12	24	12	24	12	24	12	24
Todos	47	80	46.9	78.3	1.8	72	47	74	48	73	95	95
Agrícolas	24	67	24	61	0	49	22	55	19	46	n.d	89
Industriales	51	83	52	82	2.2	77	52	79	53	78	n.d	99.7

Fuente: Mynor Cabrera y Juan Alberto Fuentes

Tabla No. 3
PRODUCTOS AGRÍCOLAS CON CONTINGENTES DE ACCESO

Producto	GT	ES	CR	HN	NI	EU
Total	12	15	12	12	11	6
Azúcar						✓
Maíz amarillo	✓	✓		✓	✓	
Maíz blanco	✓	✓		✓	✓	
Carnes procesadas						
Carne bovina	✓	✓				
Carne de cerdo	✓	✓	✓	✓	✓	
Maníes						
Mantequilla de maní						
Queso	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Leche y crema fresca fluida y natilla		✓				✓
Leche en polvo	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Mantequilla	✓	✓	✓	✓	✓	
Helado	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Otros productos lácteos	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Alcohol etílico						Cuota CBI 7% US consumo
Pollo (muslos, piernas incluso unidos)	✓	✓	✓	✓	✓	
Arroz en granza	✓	✓	✓	✓	✓	
Arroz procesado	✓	✓	✓	✓	✓	
Papa fresca			✓			
Papa prefrita congelada			✓	✓		
Cebolla fresca			✓			
Suero de mantequilla, cuajada y yogur		✓				
Sorgo		✓				

Fuente: Ministerio de Economía de Guatemala.

	Toneladas	Crecimiento anual, toneladas
Costa Rica	14,080	220
El Salvador	36,040	680
Guatemala	49,820	940
Honduras	10,240	160
Nicaragua	28,160	440

Fuente: Elaboración propia

No obstante, Estados Unidos tendrá la potestad de escoger la forma como hará efectiva esta concesión, previendo que puede compensar a los exportadores

cuando decida no comprar parte o todo el volumen comprometido en libre comercio. Esta compensación será equivalente a las rentas económicas estimadas por los exportadores si la venta del azúcar se hubiese realizado. El efecto de este acuerdo muy probablemente no redundará en beneficios en empleos e ingreso de divisas para el país, o al menos no da la certeza de estos beneficios.

Se establece los compromisos para la administración de los contingentes de importación, con lo que se busca garantizar la transparencia y no discriminación en la asignación, la disponibilidad para el público, que respondan a las condiciones de mercado, administración a cargo del gobierno, que la asignación corresponda

Tabla No. 4
PRODUCTOS AGRÍCOLAS CON DERECHO A SALVAGUARDIA ESPECIAL

No.	Producto Total	GT 17	ES 17	CR 19	HN 15	NI 15	EU 7
1.	Maíz blanco			✓			
2.	Maíz amarillo					✓	
3.	Carnes procesadas		✓		✓		
4.	Carne bovina			✓			✓
5.	Carne de cerdo	✓	✓	✓	✓		
6.	Mantequilla y otras materias grasas	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7.	Queso	✓	✓	✓	✓	✓	✓
8.	Leche fluida	✓	✓	✓	✓	✓	✓
9.	Leche en polvo		✓	✓	✓	✓	
10.	Leches concentradas (en polvo, semi-descremada, íntegra, suero de mantequilla)	✓					
11.	Helado	✓	✓	✓	✓	✓	✓
12.	Otros productos lácteos	✓	✓	✓	✓	✓	✓
13.	Suero de mantequilla, cuajada y yogurt		✓				
14.	Pollo (muslos, piernas incluso unidos)	✓	✓	✓	✓	✓	
15.	Arroz en granza	✓	✓	✓	✓	✓	
16.	Arroz procesado	✓	✓	✓	✓	✓	
17.	Arroz precocido		✓				
18.	Sorgo		✓			✓	
19.	Papas frescas	✓		✓			
20.	Papas congeladas						
21.	Cebollas	✓			✓	✓	
22.	Aceite vegetal	✓	✓	✓	✓		
23.	Tomates frescos	✓		✓			
24.	Zanahorias			✓			
25.	Jarabe de maíz con alto contenido fructuosa	✓	✓	✓	✓	✓	
26.	Pimientos	✓					
27.	Chile dulce			✓			
28.	Frijoles	✓	✓	✓		✓	
29.	Harina de trigo				✓		
30.	Mantequilla de maní						✓
31.	Manies						✓

Fuente: Ministerio de Economía de Guatemala

a las cantidades de embarque comercialmente viable y si es posible en las cantidades solicitadas por los importadores, y que no se asigne ninguna porción de cuota a una asociación de la industria u organización no gubernamental. Esto permite una efectiva aplicación de los contingentes sin muchas posibilidades de crear obstáculos.

Estos productos agrícolas sensibles cuentan con un mecanismo que evita las distorsiones en el mercado local y se aplicará cuando las importaciones sobrepasen un volumen predeterminado, lo que implica elevar el arancel automáticamente por un corto plazo; este mecanismo, denominado Salvaguardia Agrícola Especial, solamente se aplicará durante el plazo de desgravación del producto, salvo acuerdo específico de los países después del año catorce. Este mecanismo es insuficiente para equiparar las diferencias de condiciones (subvenciones, productividad, escala de producción, precios, etc.) entre Centroamérica y Estados Unidos.

Igualmente, se estableció un mecanismo para evitar distorsiones en el mercado doméstico de los productos de textil y confección más bien por el interés de Estados Unidos para evitar daño a su producción local.

Con esta tabla se enfatiza la capacidad de defensa de la producción nacional por parte de Costa Rica, teniendo derecho a aplicar salvaguardias a 19 productos, mientras Honduras y Nicaragua solamente a 15.

Este acuerdo no regula las subvenciones a la producción agrícola y consolida el *status quo* de todos los programas de fomento de exportación de Centroamérica, incluyendo los programas de importación temporal exenta de arancel.

Debido a la sensibilidad del comercio agropecuario y dado que muchas de las distorsiones permanecerán en el mercado de la zona de libre comercio, los países acuerdan que se establecerá una Comisión Revisora después de la entrada en vigencia del Tratado, a efecto de revisar el comercio agrícola con base a este Tratado en el año 14. Entre las funciones de dicha comisión está evaluar el proceso de liberalización de este Tratado, la operación y extensión de la salvaguardia agrícola, tomando en consideración el progreso de la reforma global del comercio agrícola en el marco de la Organización Mundial del Comercio y el desarrollo en los mercados agrícolas mundiales.

La incorporación en la transformación de productos más elaborados de insumos y materias primas de los países no miembros del acuerdo será ampliamente permitida con algunas excepciones: aquellas relacionadas a cadenas productivas en las que la producción de materias primas es importante para los países. En el caso de la producción textil, se logra avanzar con relación a la situación vigente en el CBTPA.

El régimen de origen establece tres criterios para su determinación:

- Cambio de clasificación arancelaria, que indica de forma general que la materia prima o insumos deben estar clasificados en códigos arancelarios diferentes a aquel en que se clasifica el producto terminado; si esto sucede se le concede las preferencias arancelarias.
- El valor de contenido regional, para lo cual se establecieron dos métodos:
 - a) Método de reducción del valor: está basado en el valor de factura de la mercancía de exportación y el valor de los materiales con los que se fabricó pero que no proceden de países miembros.
 - b) Método de aumento del valor: utiliza el costo neto, pero no permite la inclusión de la mano de obra. Está basado en el valor de factura de la mercancía de exportación y el valor de los materiales con los que se fabrica procedentes de países miembros.

En su mayoría, los porcentajes acordados de valor de contenido regional son de 35% cuando se utiliza el método de aumento de valor o 45% cuando se utiliza el método de reducción de valor.

Un grupo reducido de reglas quedó diseñado mediante los procesos productivos que confieren la característica de originaria a una mercancía que se exporta.

Además se establece que, por acumulación, se permite utilizar las materias primas de los demás países signatarios del acuerdo como si se tratara de materias primas del país que realiza la producción y exportación.

La regla *de minimis* se aplica en casos excepcionales cuando la mercancía no cumple con el correspondiente cambio de clasificación arancelaria, la cual permite que una mercancía pueda calificar como originaria pudiendo utilizar hasta un 10% de materias o insumos que no provienen de los países de la zona de libre comercio. No obstante, las mercancías a las cuales no se aplica la norma *de minimis* son, entre otras, los productos lácteos, los cítricos, el café, el arroz, el azúcar, los aceites y grasas.

El Tratado establece un procedimiento para verificar la obligación de incorporar materias primas de los países miembros en los procesos de transformación, previéndose sanciones si se determina que las exportaciones no cumplen con la regla de origen. En el caso de textil y confección, el procedimiento es más estricto y las sanciones más extremas.

Se consolida el régimen especial denominado 809 para la confección, bajo el cual Centroamérica puede confeccionar prendas con hilo de coser

estadounidense y tela fabricada en Estados Unidos a partir de hilaza de un tercer país y pagar aranceles únicamente sobre el valor agregado en la región.

En la aplicación de medidas sanitarias no se establece compromisos adicionales a los que los países miembros están obligados en el marco de la OMC. Se acuerda mecanismos mínimos de dialogo entre las partes para resolver problemas de aplicación sin necesidad de recurrir a mecanismos de solución de diferencias previstos en este Tratado.

Se integra las disposiciones del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC, estableciendo la jerarquía de normas, los medios para verificar su cumplimiento y la equivalencia y reconocimiento de éstas. Cualquier diferencia en el entendimiento o aplicación de este capítulo podrá remitirse al mecanismo de solución de controversias del Tratado.

Todos los sectores pueden solicitar la elevación del arancel de un producto que se vea afectado por importaciones de los países parte del Tratado. Esta medida, denominada Salvaguardia, solamente se aplica por una sola vez y por un plazo máximo de 4 años cuando se compruebe que existen efectos negativos para el sector; este mecanismo exige investigación de hechos y causales que puede durar unos 10 meses.

El acuerdo establece normas relacionadas con la administración aduanera, con el fin de hacer más ágiles sus mecanismos y evitar que se obstaculice innecesariamente el comercio. Entre lo más destacado están los compromisos sobre publicación de la legislación aduanera, incluso en Internet; adicionalmente, se asume la obligación de divulgar previamente, en la medida de lo posible, cualquier norma aduanera a fin de dar oportunidad a los interesados de emitir comentarios antes de su puesta en vigencia.

Los países se comprometen a mantener o establecer procedimientos simplificados para el despacho de aduanas. El mismo deberá realizarse en un plazo no mayor al establecido en la legislación nacional del país y, en la medida de lo posible, se procurará que se realice dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la llegada de la mercancía al puerto aduanero, permitiendo el despacho de aduanas en el punto de ingreso, por ejemplo en la frontera o puerto, sin que sea necesario su traslado temporal a almacenes de depósito u otros recintos. Las aduanas deberán permitir el retiro de las mercancías, incluso en algunos casos en que aún esté pendiente la determinación final de los impuestos. En estos casos, las aduanas están en posibilidad de solicitar una garantía bajo la forma de fianza o depósito que cubra el pago definitivo de los impuestos.

En aras de la transparencia y para fomentar procedimientos rápidos para el desalmacenaje de las

mercancías, se establecerá los mecanismos para el intercambio electrónico de datos entre las administraciones aduaneras y la comunidad comercial. Las administraciones de aduanas harán esfuerzos para que la utilización de la informática contribuya a la agilización de los procedimientos aduaneros.

Los países harán esfuerzos para que sus administraciones de aduanas implementen en sus actividades de verificación y control sistemas de administración del riesgo, de forma tal que las inspecciones físicas y documentales que realicen las aduanas se enfoquen en las mercancías que sean catalogadas como de alto riesgo y al mismo tiempo se simplifique el despacho aduanero y los flujos comerciales de las mercancías consideradas como de bajo riesgo.

Se establece un mecanismo, por primera vez en un tratado de libre comercio suscrito por Centroamérica, para el intercambio de información comercial entre administraciones de aduanas, cuyo fin es el de convertirse en apoyo importante para la lucha contra el contrabando y la defraudación aduanera y fiscal.

El mecanismo estipula de forma sencilla que en casos de sospechas fundadas o razonables respecto a posibles operaciones fraudulentas, las autoridades competentes de un país podrán solicitar por escrito a las autoridades del otro país información confidencial específica sobre alguna mercancía o persona que participa en una determinada operación comercial. Con este procedimiento se espera que las aduanas de Centroamérica cuenten, a partir de la entrada en vigor del tratado, con un instrumento simple y ágil para combatir las actividades ilícitas de importadores y exportadores, tales como las infracciones, la defraudación aduanera y fiscal o el contrabando y, al mismo tiempo, continúen las tareas que buscan garantizar a la comunidad comercial nuevos esfuerzos que contribuyan al respeto y cumplimiento de las leyes y regulaciones nacionales que rigen el comercio.

Se establece una obligación para que los países adopten medidas que permitan la imposición de sanciones civiles, administrativas, tributarias y penales, por violaciones a su legislación aduanera y a las regulaciones que rijan asuntos de clasificación arancelaria, valoración aduanera, reglas de origen y cualquier otro requerimiento que asegure el acceso a las preferencias arancelarias del Tratado.

Para la implementación y el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Tratado, los países de Centroamérica contarán con plazos de transición, los cuales comenzarán a correr a partir de la fecha de la entrada en vigor del mismo, de tal forma que la publicación deberá estar implementada en dos años, la automatización electrónica en tres años y la administración de riesgo en dos años.

SERVICIOS E INVERSIÓN

En el Tratado se acordaron mejores condiciones para la mayoría de los servicios, quedando claramente exceptuados el transporte aéreo, el mercado laboral y los servicios que según la legislación sean funciones del gobierno.

Se establece el tratamiento no discriminatorio de los prestadores de servicios y el desmantelamiento de las regulaciones que restringen el comercio transfronterizo.

Se reguló el comercio de telecomunicaciones, obligando a los países según sus sensibilidades y cuerpo legal a normar la telefonía rural, la fijación del precio de interconexión con base en costos, la libre entrada de prestadores de diferentes servicios de telecomunicaciones. Costa Rica asumió un menor nivel de compromiso: para 2006 dio acceso a redes privadas de datos e Internet, y la telefonía celular en 2008.

Para el caso específico del sector financiero, se reguló la presencia de bancos, almacenadoras, bolsas y seguros, obligando en la mayoría de los casos a que los prestadores sean supervisados por las autoridades locales. Los prestadores de estos servicios podrán ingresar al mercado de Estados Unidos por medio de sucursales, agencias y en algunos casos se limitó el comercio transfronterizo, obligando a los prestadores a instalarse en el país. Se adquiere el compromiso de no imponer requisitos de desempeño para la prestación de servicios financieros cuando se tenga presencia comercial, tales como número de instituciones financieras, el valor total de activos o transacciones, el número total de operaciones de servicios financieros, o un número total de personas naturales que puedan emplearse en determinado sector de servicios financieros. Se estableció un mecanismo de solución de controversias específico para servicios financieros, que prevé casos de incumplimiento de lo estipulado.

El sector financiero se constituyó en un área de difícil negociación para Costa Rica y Estados Unidos, según indican los consultados. Para el primero, por el carácter público de los servicios financieros, logrando plazos de apertura para ciertos seguros hasta el 2011; para el segundo, por razones de las limitaciones de sus Estados y de su ente regulador, por lo que al final prácticamente no otorgó más concesiones que las ya comprometidas en la OMC. Todos los países se reservaron el derecho de que sus entes reguladores pudiesen imponer medidas necesarias para proteger a los consumidores, mantener la estabilidad y solvencia del sistema financiero y sus instituciones.

Los países acordaron no imponer aranceles al comercio que se genere por compra-venta electrónica y a proteger la propiedad de los bienes digitales que son objeto de comercio.

El capítulo de servicios, aunque estipula dar mayor apertura en ciertas áreas a un número de sectores, compromete a no modificar el *status quo* de la legislación que los rige. De tal forma que los países solamente podrán modificar la legislación en el sentido de dar mayor apertura y eliminar las restricciones para los prestadores de servicios de los países miembros. En todo caso, las modificaciones en sentido contrario no se aplicarán al socio comercial.

En el capítulo de inversión se establece los compromisos para protegerla; este capítulo sólo se aplica para las inversiones provenientes de países miembros y que tengan actividades sustanciales en el país sede. Se norma la libertad de realizar transferencias, de instalarse, de ejercer la actividad empresarial del inversionista, se le protege contra la expropiación indebida y se le asegura trato sin discriminación. Este capítulo contempla un mecanismo de solución de conflictos entre inversionista y Estado. Se considera que la normativa de inversión es uno de los grandes valores agregados del Tratado, ya que la mayoría de los países de la región no contaba con estas reglas recíprocas que dan certeza y mejoran la confianza del inversionista.

Dado los diferentes grados de apertura a la inversión extranjera y local de los países, cada uno hizo excepciones en los derechos del inversionista. Básicamente, las excepciones son las que contemplan las constituciones políticas de los países, principalmente de Centroamérica y las legislaciones específicas.

Al igual que en servicios, en lo que respecta a la inversión el tratado compromete a no modificar la legislación vigente en tanto no sea para mejorar la apertura. Ver tabla No. 5

En esta tabla se muestra los diferentes grados de apertura de los países para los prestadores de servicios en sus territorios. Se observa en un extremo a Guatemala y El Salvador, con un mínimo de limitaciones, frente a Estados Unidos en el otro; esto se puede interpretar como una asimetría a favor de Estados Unidos.

NORMATIVA

Entre la normativa acordada se incorporó el mismo nivel de derechos y obligaciones de la OMC para las medidas *antidumping* y las que se oponen a las subvenciones, incluyendo las excepciones contempladas en el CBI, que de alguna forma exceptúa a los países centroamericanos de las medidas *antidumping* que aplique Estados Unidos.

Se desarrolló un mecanismo de solución de diferencias que permite resolver directamente los conflictos entre los países. El mecanismo contempla las etapas convencionales para solucionar problemas

en plazos que se reducen si el producto es perecedero. Las grandes novedades de este mecanismo en el Tratado se refieren a la incorporación de procedimientos relacionados con el medio ambiente y lo laboral, para los cuales sólo se aborda la fase arbitral y se designa árbitros especializados; éstos, además, podrán determinar sanciones pecuniarias de hasta 15 millones de dólares. Otro aspecto especial del mecanismo acordado se relaciona con la fase del cumplimiento de los fallos arbitrales; en este caso se estableció compensación monetaria correspondiente a cierto monto de los daños en que incurre la parte demandante por incumplimiento del fallo del país demandado. Con esto, Centroamérica tiene mayor certeza de resarcimiento de daños, debido a la incapacidad de recurrir a suspensión de beneficios contra Estados Unidos, cuando éste no cumpla con los fallos, debido a la gran asimetría de la relación comercial.

En propiedad intelectual, se regularon los derechos de marcas incluyendo las olfativas; las indicaciones geográficas fueron asociadas a marcas certificadas lo que modifica la normativa de la OMC; asimismo, se

normaron los derechos de patente de invención y de datos de prueba para productos que requieren aprobación para su consumo y verificación de su eficacia. Con esto se logró definir aspectos que la OMC no determinaba con claridad, adoptándose compromisos que se considera son superiores a los de la OMC y la legislación nacional.

También se establecieron compromisos y fechas para adherirse a algunos tratados internacionales, y/o ratificarlos, en diferentes áreas de propiedad intelectual. A la entrada en vigencia del TLC, los acuerdos de OMPI de Derechos de Autor, Interpretación o Ejecución y Fonogramas. A partir del 2006, el Tratado de Cooperación en materia de Patentes y el Tratado de Budapest. Para el 2008, el Convenio de distribución de señales satelitales, el Tratado de derechos de Marcas y el Convenio para Protección de Obtenciones Vegetales. Existen compromisos según cada país.

Se conserva los derechos de la OMC en cuanto a la patentabilidad de métodos de diagnóstico, plantas, animales, pero los países se comprometen a que se

Tabla No. 5
LIMITACIONES EN ACCESO A PRESTADORES DE SERVICIOS E INVERSIONISTAS

Actividades limitadas	GT	ES	CR	HN	NI	EU
Total	6	6	7	7	8	12
Aviación	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Pesca y asuntos marítimos	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Transferencia o disposición de interés, acción o activo de empresa de Estado				✓		
Requerimiento de licencias para energía atómica					✓	✓
Adquisición de derechos de paso para oleoductos, gasoductos.						✓
Arrendamiento de tierras federales para minería (carbón y petróleo)						
Programas gubernamentales de apoyo y promoción de actividades culturales subvencionadas			✓			
Seguro o seguridad de ingreso			✓			✓
Seguridad social estatal, educación pública, atención infantil, capacitación pública		✓	✓	✓	✓	✓
Alcantarillado público, suministro de agua.			✓			
Fondos de pensiones.	✓	✓		✓	✓	✓
Derechos o preferencias a minorías sociales o económicamente en desventaja, poblaciones indígenas.	✓	✓		✓	✓	✓
Medidas aplicables al transporte de mercancías por carretera.		✓				
Transporte aéreo.						✓
Transporte marítimo.	✓					✓
Participación en empresa de telecomunicaciones.				✓		
Ciertos servicios de telecomunicaciones.			✓			
Licencias de radio.						✓
Cable transmisión de imágenes y otros.						✓
Abogados y agentes de patentes.						✓
Agentes aduanales.						✓
Notarios.	✓					
Ingenieros agrónomos, trabajadores sociales, químico-farmacéuticos				✓		

Fuente: Ministerio de Economía de Guatemala y Mynor Cabrera y Juan Alberto Fuentes

Recuadro 1
ENTENDIMIENTO RELATIVO
A ALGUNAS MEDIDAS DE SALUD PÚBLICA

"Las obligaciones del capítulo quince [derechos de propiedad intelectual] no afectan la capacidad de una parte de adoptar medidas necesarias para proteger la salud pública, mediante la promoción del acceso universal a las medicinas, en particular a aquellas para tratar el HIV/SIDA, tuberculosis, malaria y otras enfermedades epidémicas, así como circunstancias de extrema urgencia o emergencia nacional.

En reconocimiento del compromiso de acceder a medicinas que son suplidas de conformidad con la Decisión del Consejo General del 30 de agosto de 2003 sobre la Implementación del párrafo seis de la Declaración de Doha relacionado con el acuerdo ADPIC y la salud pública (WT/L/540) y la declaración del presidente del Consejo General de la OMC que acompaña la Decisión (JOB(03)/177,WT/GC/M/82) (conjuntamente, la "solución ADPIC/salud"), el capítulo quince no impide la efectiva utilización de la Solución ADPIC/salud.

En relación con los asuntos mencionados anteriormente, si entra en vigor una enmienda de una disposición del acuerdo de OMC sobre ADPIC de 1994 respecto a las partes y esa enmienda es incompatible con el capítulo quince, nuestros gobiernos deberán consultar para efectos de adaptar el capítulo quince según corresponda a la luz de la enmienda."

hará los mejores esfuerzos para proteger las patentes de plantas.

Se suscribió un entendimiento relacionado con la salud pública y la propiedad intelectual, en el que básicamente quedan intactos los acuerdos de la decisión ministerial correspondiente de Doha y otras decisiones derivadas de la OMC.

En las compras del sector público se establecieron mecanismos para la participación de empresas en las licitaciones, con plazos determinados que para varios países de Centroamérica establece una nueva norma. Estados Unidos limita el acceso sólo a parte de los Estados, estableciendo montos a partir de los cuales se permite la participación de empresas centroamericanas en sus licitaciones. Se dejó reservas por algunos

Recuadro 2
UMBRALES APLICABLES
A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Estarán sujetas a las disposiciones del Tratado, las contrataciones de bienes y servicios siguientes:

Nivel gobierno central o federal que superen los US\$ 58,550.00
Descentralizadas y empresas públicas a partir de US\$ 250,000.00
Nivel sub-central, Estados y municipalidades desde US\$ 477,000.00
Contratos de servicios de construcción a partir de US\$ 6.72 millones

países relacionadas con programas de fomento de la pequeña y mediana empresa. Se establecieron normas anticorrupción, por las cuales los países se comprometen a tipificar como delito penal el soborno a funcionarios nacionales o extranjeros para que realicen cualquier acto u omisión en el desempeño de sus funciones relacionadas con la contratación. Esta disposición también aplica a los funcionarios que soliciten beneficios para sí mismos o para terceros, para ejercer un acto u omisión en el desempeño de sus funciones relacionadas con la contratación. Finalmente, los países acordaron establecer y mantener sistemas para declarar "no elegibles de participación en las contrataciones" a los proveedores que hayan participado en actividades ilegales o fraudulentas relacionadas con la contratación.

En los medios empresariales se comenta que los umbrales acordados para las entidades descentralizadas, empresas públicas, los Estados constituyen una barrera de entrada adicional al mercado de Estados Unidos, particularmente para medianos y pequeños empresarios.

Los países fueron relativamente conservadores con relación al compromiso de garantizar acceso a las compras de municipalidades y Estados; no obstante, las concesiones son asimétricas a favor de Estados Unidos con relación a los compromisos de las instituciones a nivel de gobierno central o federal, ya que en la mayoría de los casos Centroamérica abrió la totalidad de sus entidades.

OTROS TEMAS

Se incluyeron mecanismos de supervisión de la aplicación de la normativa laboral y ambiental, estableciendo instancias de consultas entre los países para tratar denuncias de incumplimiento reiterado de las legislaciones nacionales. Se creó el Consejo Laboral y Ambiental, cada uno como instancias para efectuar las consultas e implementar la agenda de cooperación.

Tabla 6
ENTIDADES
GUBERNAMENTALES CONCEDIDAS

	GT	ES	CR	HN	NI	EU
Municipalidades o Estados	30	25	81	142	88	23
Instituciones de Gobierno Central o Federal	35	11	22	16	15	79
Entidades Descentralizadas o Autónomas y Empresas Estatales	19	58	13	10	32	7

Fuente: Ministerio de Economía de Guatemala

El Tratado contempla medidas anticorrupción a aplicar a las personas naturales o jurídicas que cometan actos vinculados con funcionarios públicos nacionales o extranjeros, que por diversos medios ofrezcan ventajas y que éstos afecten el curso normal de las actividades, negocios o comercio.

Uno de los aspectos más relevantes de esta negociación es el cambio del *status* inicial del acuerdo: pasó de ser un acuerdo bilateral, cuya aplicación sería entre Estados Unidos y cada uno de los países de Centroamérica, a un acuerdo multilateral que se aplica incluso entre los países de Centroamérica, lo que conlleva a establecer un doble régimen legal al comercio intra-centroamericano, efectivo en el mediano plazo.

La multilateralidad del Tratado respondió al menos a dos factores en el interés de Estados Unidos. El primero fue la necesidad de una mejor integración de Centroamérica ya que individualmente los países

son muy pequeños para justificar un Tratado bilateral. El segundo factor tiene relación con la poca agilidad del comercio a lo interno de Centroamérica y para que el Tratado fuera atractivo a Estados Unidos era necesaria la seguridad de que sus productos fluirían de forma eficiente entre los países centroamericanos. Además, algunos gobiernos de la región vieron en esto una oportunidad para avanzar en la normativa comercial a nivel centroamericano de lento consenso y aprobación.

Otro factor determinante lo constituye la inclusión de República Dominicana; esto también cambia las bases del acuerdo inicial. Con su incorporación se modifica el *status* de un acuerdo vigente entre Centroamérica y dicho país. República Dominicana y Centroamérica inician una negociación en el año 2004 con el objeto de aclarar las nuevas condiciones y reglas del comercio entre éstos, toda vez que el Tratado es también multilateral entre República Dominicana y Centroamérica. La inclusión de este país, además de responder a la estrategia continental de Estados Unidos de unir a los países con acuerdos multilaterales, al parecer responde a un interés político-económico por mejorar la aceptación del Tratado en el Congreso atrayendo el voto pro-dominicano y por no dejar en desventaja a un socio tan dependiente de Estados Unidos frente a Centroamérica.

Es de aclarar que estas dos últimas condiciones fueron impuestas por Estados Unidos sin tomar en cuenta las circunstancias de los tratados vigentes y en particular el estado del proceso de la integración centroamericana.

Se suscribieron cartas paralelas, relacionadas con diferente temática y con las cuales cada país consideró oportuno mantener un compromiso específico mutuo. Estas cartas no forman parte del Tratado en sentido estricto, pero constituyen una obligación entre Estados de las que se espera cumplimiento pleno como parte del balance de la negociación.

Todos los países suscribieron una carta paralela relativa a la firma del Tratado del 28 de mayo.

Además, se suscribieron dos entendimientos: el primero se refiere a salud pública y el segundo tiene relación con la migración. Estados Unidos se opuso rotundamente a que en el Tratado se incluyera cualquier compromiso sobre este último tema.

INSTITUCIONALIDAD

Como suele ocurrir con los Tratados, se crea una institucionalidad propia para asegurar la correcta aplicación de los acuerdos.

El foro más importante lo constituye la Comisión de Libre Comercio, conformada por los ministros de economía o de comercio de los países miembros. Esta

Recuadro 3 CARTAS PARALELAS

Guatemala

- Tratamiento arancelario para algunos productos de confitería
- Compromisos de sucursales de aseguradoras
- Establecimiento de instituciones financieras extranjeras en Estados Unidos

El Salvador

- Carne de aves
- Tratamiento arancelario para algunos productos de confitería
- Código Laboral
- Servicios públicos
- Interconexión telefonía art. 3.4.5(a)(iv)

Honduras

- Enfermería
- Estudio sobre telas

Nicaragua

- Sucursales aseguradoras

Costa Rica

- Servicios de juegos de azar y apuestas
- Carne de aves
- Contratos de representación, distribución o fabricación
- Espectro radioeléctrico
- Extracción de recursos naturales, generación de electricidad y refinamiento de petróleo crudo y sus derivados
- Continuación del programa "807" de textil y confección
- Moratoria indefinida para actividades de minería
- Representantes de ventas bancarias
- Sucursales de bancos extranjeros y requisitos adicionales de reserva
- Vida silvestre, recursos forestales y planificación urbana

comisión vela por el correcto cumplimiento del Tratado y constituye un foro de consenso y dirección de las decisiones que harán que el mismo evolucione.

Existen dos consejos conformados por los ministros encargados de dichos temas: el Consejo de Asuntos Ambientales y el Consejo Laboral. Éstos tienen definidas sus atribuciones y deberán recurrir a la Comisión de Libre Comercio como ente de conciliación.

Se acordó la conformación de una serie de comités temáticos que aseguran la aplicación y la consulta intergubernamental en áreas específicas. De tal cuenta, están reguladas las competencias para los comités de acceso a mercados, agricultura, medidas sanitarias, servicios, compras de gobierno, obstáculos técnicos al comercio, inversión, compras de gobierno, reglas de origen, etc.

Además, se crearon dos grupos de trabajo: uno relacionado con Medidas Sanitarias y el otro de Cooperación. El primer grupo trabaja sobre las posibilidades para certificar productos que podrían ingresar a los países miembros que actualmente tienen limitaciones de acceso por medidas sanitarias. El segundo trabaja con relación a la cooperación necesaria para que Centroamérica aproveche las condiciones del Tratado y se ajuste a la apertura, creando capacidades en los gobiernos y empresarios.

Inicialmente se había previsto que el Tratado entraría en vigor el 1 de enero del 2005, cuando los Estados Unidos y uno o más de los otros países miembros notificasen por escrito al Depositario que para esa fecha habían completado sus procedimientos jurídicos aplicables. Si el Tratado no entraba en vigor para esa fecha, lo haría luego de que Estados Unidos y al menos uno de los otros signatarios realizaran dicha notificación, en la fecha posterior que acordasen. (N. del E. Como es de dominio público, el Tratado finalmente entrará en vigor el 1 de enero de 2006, después que durante el año 2005 el mismo fue ratificado por sus contrapartes, con excepción de Costa Rica).

Luego de la fecha acordada, el Tratado entrará en vigor para cualquier otro signatario 90 días después de la fecha en que el signatario notifique al Depositario, por escrito, que ha completado sus procedimientos jurídicos aplicables.

Los textos originales en inglés y español fueron entregados en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la cual fungirá como ente Depositario.

Los textos en español y en inglés son igualmente auténticos y por tanto base de aplicación y referencia para interpretación.

CAPÍTULO IV

LECCIONES PARA OTRAS NEGOCIACIONES

La negociación del Tratado ha dejado una serie de aspectos observables para procesos de negociación futuros, que en unos casos deberían repetirse y en otros evitarse.

Uno de los primeros aspectos a realizar son los análisis económicos y comerciales para determinar el impacto de la negociación sobre los sectores empresariales, el empleo y la inversión, que sirva de sustento para establecer los niveles de concesiones a negociar.

Este análisis, que conlleva la definición de la estrategia, requiere un mecanismo de consulta con los interesados para retroalimentar la viabilidad de la estrategia y validar los análisis. La importancia de las consultas con los directamente interesados permite además respaldar gran parte del proceso de negociación. Los gobiernos deberán fomentar y mantener la participación de la sociedad civil en las negociaciones como fuente de información y validación del proceso.

La conformación del equipo de negociación y sus capacidades ha puesto de manifiesto su importancia para el grado de éxito de este proceso. Es imprescindible la correcta selección de los integrantes del equipo negociador para asegurarse resultados acordes a las estrategias y necesidades del país.

En el caso particular de esta negociación en la que cinco países actuaban de manera conjunta, la coordinación fue un aspecto determinante. Esta coordinación requiere, entre otras cosas, compartir las necesidades, los alcances de la negociación, la velocidad y los intereses políticos y hasta personales en el proceso.

Un aspecto destacado de este proceso de negociación lo constituye la relación con la contraparte: desarrollar capacidad y estrategia para minimizar la presión sobre las posibilidades de un fracaso en el proceso o eventual abandono o suspensión de la negociación.

Para el proceso de Unión Aduanera Centroamericana esta negociación debería servir de referencia temporal, para lograr en un año, tal y como se hizo con

Estados Unidos, los acuerdos internos que mejoren la base legal y el comercio en la región.

CONCLUSIONES

1. El proceso de negociación no contó con el suficiente nivel de coordinación entre los países. Se manifestaron liderazgos competitivos en el seno del equipo regional.
2. La información proporcionada a la sociedad civil no permitió una mejor participación, y no fue lo suficientemente clara y completa para poder aportar al proceso de la forma más eficiente.
3. Las consultas con la sociedad civil y una buena parte de sus planteamientos no incidieron en las propuestas de los gobiernos.
4. Los resultados de la negociación están relacionados con la capacidad del equipo de negociación y la capacidad de propuesta. Se observó un alto nivel de reacción por parte de Centroamérica.
5. El Tratado tiene efectos directos en la integración centroamericana y el comercio intrarregional debido a la multilateralidad del Tratado.
6. Estados Unidos impone el ritmo de negociación y las líneas básicas de los acuerdos, lo que evidencia áreas con asimetría a favor de este país.
7. Centroamérica logra un acuerdo que impone nueva normativa y que asegura mayor certeza jurídica y transparencia.

RECOMENDACIONES

1. Crear y mejorar la capacidad en los equipos para enfrentar las negociaciones comerciales con sentido estratégico, según cada país.
2. Elevar el nivel de entendimiento sobre el comercio y sus normas en la sociedad civil para que aporte propuestas y estrategias de alta calidad.

3. Establecer mecanismo de comunicación y consulta con la sociedad civil que haga efectiva su participación y su capacidad de incidir en el proceso.
4. Establecer compromisos gubernamentales de coordinación para fortalecer la formulación de más propuestas compartidas en los casos de negociaciones conjuntas.
5. Generar mecanismos de ajuste rápido a las empresas que tienen factores de distorsión por este Tratado.
6. Fortalecer la capacidad de los gobiernos de la región para hacer valer sus derechos mediante una efectiva administración del Tratado.
7. Comprometer el mismo esfuerzo y con la misma dinámica para lograr profundizar la integración centroamericana.

REFERENCIAS

1. Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica República Dominicana y los Estados Unidos de América.
2. Ley de Comercio 2002 de los Estados Unidos de América.
3. J.F. Hornbeck, 2004. El Tratado de Libre Comercio (TLC) entre EE.UU. y Centroamérica: los desafíos de la integración subregional. Informe del Congressional Research Service –CRS- para el Congreso, junio.
4. Mynor Cabrera y Juan Alberto Fuentes, 2004. El CAFTA y el Desarrollo Humano en Centroamérica. No editado, versión preliminar, agosto.

**LA NEGOCIACIÓN DEL CAFTA:
PRINCIPALES DIFICULTADES,
PRINCIPALES RESULTADOS Y
LECCIONES PARA FUTURAS
NEGOCIACIONES**

*Laura Rodríguez Vargas
Adolfo Solano Murillo*

Costa Rica, 2004

INTRODUCCIÓN

La negociación de una zona de libre comercio con Estados Unidos conlleva para cualquier país o región una serie de grandes retos de naturaleza política, económica y técnica. Estos retos van desde la diferente capacidad institucional de los entes negociadores hasta la diferencia en los tamaños de las economías, como ha ocurrido en el caso de la recién terminada negociación entre Centroamérica y Estados Unidos.

El reto para los países centroamericanos es mayor, primero, por el imperativo de negociar este Tratado como bloque en forma integral, algo que a su vez pondría a prueba las fortalezas y debilidades del modelo de integración económica regional, que si bien ha tenido una amplia serie de ventajas comerciales para los países integrantes, tiene carencias y vacíos en áreas claves para el éxito de una negociación conjunta. Esta negociación, entonces, debía ser muy cuidadosa para que no terminara lanzando por la borda más de cuarenta años de avance regional. “Respetar” ese modelo de integración era, en principio, un imperativo tanto para los gobiernos como para los sectores privados involucrados.

En este contexto ¿estábamos preparados como región para enfrentar con éxito una negociación conjunta con nuestro principal socio comercial, a escasos 15 años de haber cesado los conflictos civiles en nuestros países y en medio de la situación geopolítica internacional más compleja que se recuerde desde el cese de la Guerra Fría?

Este trabajo pretende aportar elementos de juicio para responder a dicha interrogante así como a muchas otras que surgieron en el proceso de negociación de principio a fin, el cual fue visto como la suma de todos los temores por algunos sectores productivos y de opinión pública mientras que para otros era la opción lógica dentro del nuevo modelo de desarrollo adoptado desde la caída del modelo de sustitución de importaciones. Y todo esto dentro de un ejercicio de balance de los resultados obtenidos en forma conjunta, su coherencia con los objetivos trazados por la región

centroamericana, incluyendo un vistazo a los mecanismos de integración de los sectores productivos y sociedad civil al proceso de negociación.

La discusión no termina aún; al contrario, en muchos sentidos empieza. No sólo en el ámbito político de cada país pues se percibe un rol más activo de diversos entes de la “sociedad civil”, en muchos casos alentados por los cuestionamientos globales al proceso –valga la redundancia- de globalización. Esta discusión tiene además cierta sinergia con el proceso político estadounidense, en el que el tema de la negociación con Centroamérica ha trascendido el carácter comercial para convertirse en elemento de conflicto en el que se reconoce dos concepciones diferentes de las metas que el ejecutivo de esa nación debe tener en las negociaciones comerciales, particularmente en los temas laboral y ambiental.

La verdadera prueba para el Tratado apenas empieza; ya no se trata de un ejercicio de negociación complejo sino de un proceso de discusión, valoración y, si se quiere, de convencimiento estratégico por parte de los gobiernos con el antecedente de un modelo de desarrollo que claramente ha producido resultados positivos en muchas áreas, pero que ha sido incapaz por sí mismo de superar otras limitantes igualmente relevantes, no sólo para los sectores productivos sino para la sociedad como un todo.

El futuro de Centroamérica depende en mucho no sólo entonces del resultado de dicha discusión sino de la forma en que la misma sea abordada, si pretendemos extraer enseñanzas del proceso recién terminado que puedan ser aplicadas en la futura estrategia comercial de la región, estrategia que no será la misma dependiendo de si el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos entra en vigor, en todos o en algunos de los países del área, o es rechazado por los congresos respectivos.

Este trabajo no pretende reproducir conceptos académicos acerca del contenido de la negociación y el Tratado de Libre Comercio. El objetivo nuestro es hacer un análisis del proceso de negociación y a la vez

transmitir la percepción de quienes asumimos en este proceso la responsabilidad de representar al sector productivo organizado, sobre los antecedentes, el contexto en que se desarrolló y los resultados; esto como contribución a la etapa de reflexión, estudio y análisis sobre el Tratado que actualmente se realiza en los países centroamericanos.

Para lo anterior hemos decidido hacer un recorrido por los antecedentes relevantes de la integración centroamericana, sus instrumentos y realidades con los que los países se sentaron en la mesa de negociación. Damos un vistazo a los condicionantes externos e

internos del proceso y la forma en que influyeron en sus resultados. Finalmente, haremos un balance integral del Tratado, tal como lo conocemos hoy, e identificaremos las que a nuestro juicio son las principales enseñanzas y recomendaciones a futuro.

¿Era el momento oportuno para negociar con Estados Unidos? ¿Estábamos preparados? ¿Pudo haber resultado “mejor” el Tratado o más acorde a nuestros intereses?

Ésas son algunas de las interrogantes que esperamos dilucidar.

CAPÍTULO I

EL PANORAMA REGIONAL Y LA POLÍTICA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS EN EL CONTEXTO MULTILATERAL DE COMERCIO

1.1 PANORAMA REGIONAL

La negociación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos se planteó en forma conjunta por los países centroamericanos y por Estados Unidos de Norteamérica por otra parte. Por ello es necesario hacer un repaso muy general sobre las condiciones de integración económica en las que se encontraban los países al iniciar esta negociación con su principal socio comercial, Estados Unidos, dado que de las mismas se derivan algunas ventajas y limitantes.

El funcionamiento del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) se basa en el Protocolo a la Carta de la ODECA, Protocolo de Tegucigalpa que crea el Sistema de Integración Centroamericana, el cual fue suscrito por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, vigente en todos los países desde 1995. El órgano máximo de este instrumento lo constituye la Reunión de Presidentes de Centroamérica y Panamá. El SICA agrupa los diversos sectores, tanto económicos como sociales, de la integración centroamericana con diferentes instancias regionales administrativas y foros temáticos.

A pesar de que éste es el fundamento institucional de la integración centroamericana, más allá de las declaraciones presidenciales no se advirtió un rol protagónico del esquema SICA como un todo durante el proceso de negociación.

Se delegó fundamentalmente en los ministerios encargados de la política comercial en cada país del área. Se entiende que a nivel regional únicamente los Ministros de Agricultura y Ganadería interactuaron como foro con los Ministros encargados del proceso. La coordinación con otras áreas de gobierno interesadas, como las de medio ambiente y trabajo, se realizó a nivel interno en cada país.

Esto es importante dado que implica que la negociación como tal no fue abordada con todo el peso institucional que prevé el SICA sino que más bien se prefirió un “sistema alterno”, en el que la

faceta técnica del proceso tenía mayor relevancia de enfoque y el aspecto político pasaba a un segundo plano. Esto tiene sus ventajas y desventajas pues aunque permite un tratamiento del proceso más manejable en el plano técnico (lo cual es necesario para atender los plazos previstos para el mismo) también puede generar un desfase entre los entes encargados en forma directa de la negociación y el resto del engranaje institucional centroamericano, engranaje que es necesario para hacer frente a las presiones durante y después de la negociación y que no pueden ni deben ser enfrentadas únicamente por los responsables directos de la misma, sino por los gobiernos regionales en sentido amplio.

En relación con la normativa regional, a partir de la incorporación de los países al GATT y a la Organización Mundial de Comercio, se ha puesto en vigencia varios reglamentos importantes tanto para el comercio regional como para la relación con otros socios comerciales.

Podemos mencionar los siguientes:

- Reglamento sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional, Formulario de Declaración e Instructivo.
- Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías.
- Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia.
- Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio.
- Reglamento Centroamericano de Medidas de Normalización, Metrología y Procedimientos de Autorización.
- Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios
- Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales.

Como puede observarse, la región contaba con una normativa en general adecuada para los temas

tradicionales del comercio internacional pero con vacíos en los llamados temas nuevos (servicios, propiedad intelectual, etc.).

La incorporación de los países al GATT y a la Organización Mundial del Comercio

Los países centroamericanos se adhirieron al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), de la siguiente forma: Nicaragua en 1950, Costa Rica en 1990, El Salvador y Guatemala en 1991 y Honduras en 1994.

Las negociaciones de adhesión se hicieron de manera individual, sin que mediara ningún tipo de coordinación ni compromisos regionales entre los países centroamericanos.

El día 15 de abril de 1994 suscribieron el Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales que incluye el Acuerdo que crea la Organización Mundial del Comercio (OMC), los Acuerdos Comerciales Multilaterales sobre el comercio de mercancías, incluyendo el GATT de 1994, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), el

Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) y otros Entendimientos y Decisiones. En la Ronda Uruguay, los países centroamericanos asumieron compromisos diferentes en materia de acceso a los mercados, consistentes en desgravar y consolidar sus niveles arancelarios. Estos compromisos quedaron plasmados en listas correspondientes anexas al Artículo II del GATT de 1994.

Las concesiones otorgadas en la Ronda Uruguay quedaron establecidas en las citadas listas (ver cuadro).

Política arancelaria

De acuerdo con las disposiciones del Consejo Arancelario, actualmente los países aplican una política arancelaria que va desde el 0% a materias e insumos no producidos, hasta el 15% para bienes finales con tarifas intermedias de 5% y 10%. Actualmente se cuenta con un arancel externo común en un 92% de las partidas arancelarias. Las diferencias en el arancel externo común, además de los productos agropecuarios sensibles, se dan en medicamentos, abonos, algunos productos agroindustriales, calzado, confección,

PAÍS	PRODUCTOS AGRÍCOLAS	OTROS PRODUCTOS
Costa Rica	Consolidará el techo arancelario de los productos agrícolas, en 10 años (1995-2004), a un tipo máximo de 45% <i>ad valorem</i> , a partir de un tipo básico de 55%, con las excepciones de los negociados en la adhesión, que están contenidas en la Lista LXXXV.	El techo de los demás productos los consolida, en el mismo periodo, a un nivel máximo de 45% <i>ad valorem</i> .
El Salvador	Ratifica el techo general consolidado en la adhesión, vigente desde el 31/12/93 de 40% <i>ad valorem</i> , con las excepciones contenidas en la Lista No. LXXXVII	Idem
Guatemala	Consolidará, al finalizar el período de aplicación del Acuerdo, un techo de 40% <i>ad valorem</i> , partiendo de un nivel básico de 45%, con las excepciones contenidas en la Lista LXXXVIII.	Ratifica el techo de 45% <i>ad valorem</i> negociado en la adhesión, con las excepciones de los Capítulos 50 al 64 del SAC, cuyo nivel consolidado es del 50% <i>ad valorem</i> y las excepciones de la Lista LXXXVIII.
Honduras *	Consolidó un techo general de 35% <i>ad valorem</i> , efectivo a partir de la adhesión.	Idem
Nicaragua	Consolidó un techo de 60% <i>ad valorem</i> , vigente desde el 1/1/95, con el compromiso de reducirlo a 40% durante el periodo de aplicación, con las excepciones contenidas en la Lista XXIX.	Consolidó un techo general de 60% <i>ad valorem</i> , efectivo a partir del 1/1/95, con el compromiso de reducirlo a un tipo máximo de 40% <i>ad valorem</i> , efectivo a partir del 1/1/99.

* Los compromisos de Honduras son resultado de las negociaciones de adhesión al GATT y no de Ronda Uruguay.

Fuente: SIECA, con base en la lista de cada país anexa al Artículo II del GATT de 1994

textiles, aceites comestibles, glucosa, fructuosa, cerveza, ron, licores, bombas de aire, aparatos receptores, emisores radio y televisión, y algunos productos de metalmecánica.¹

Unión Aduanera Centroamericana

Como hemos visto desde el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, los países centroamericanos han aspirado a constituir una Unión Aduanera Centroamericana.

Después de diferentes esfuerzos iniciados por Guatemala y El Salvador para alcanzar mayores acuerdos para llegar a la Unión Aduanera, se adhieren Nicaragua y Honduras, y posteriormente Costa Rica. La región trabaja para alcanzar acuerdos que lleven a una unión aduanera en la región.

Negociaciones comerciales externas de los países centroamericanos

Los países centroamericanos en forma individual o conjunta han negociado Tratados de Libre Comercio con México, Chile, Canadá, CARICOM, y República Dominicana.

La experiencia de negociaciones conjuntas por parte de los países centroamericanos con terceros países es abundante pero variada en su metodología. Los intentos más integrales atienden a una negociación conjunta de la parte normativa del tratado mientras los anexos de acceso a mercados eran objeto de una negociación bilateral.

El hecho de que las negociaciones hubieran involucrado hasta la fecha a países con poco peso relativo en los flujos comerciales regionales hizo que tales negociaciones no tuvieran un efecto nocivo sobre la integración regional, aspecto que cambia radicalmente cuando hablamos de Estados Unidos por lo que esta negociación demandaba, más que coordinación, una acción conjunta.

1.2 EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS DESDE LA NEGOCIACIÓN DEL NAFTA

La última década marca un giro en el ejercicio de la política comercial estadounidense, en el sentido de

inclinarse por un creciente uso de las negociaciones bilaterales o regionales en lugar del tradicional esquema de centrar sus esfuerzos en las negociaciones multilaterales al amparo ya fuera del GATT o incluso de la actual OMC.

Tradicionalmente Estados Unidos ha basado su estrategia comercial en el reforzamiento del Sistema Multilateral de Comercio y en la concesión unilateral de ventajas comerciales con fines de naturaleza política, ya fueran éstos el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), las preferencias del régimen anti-droga para países andinos entre otros mecanismos o el tratamiento de Nación más Favorecida (NMF) otorgado a la China continental. No obstante, este panorama empieza a cambiar a inicios de los años noventa.

Como razones de este cambio se pueden citar a nuestro juicio las siguientes. Primero, una creciente frustración por el funcionamiento del Sistema Multilateral de Comercio, reflejada en el entrampamiento experimentado durante las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y que la extendieron tres años más de lo originalmente previsto (1986-1990). Segundo, una creciente presión interna de grupos de interés (textileros, agricultores, sindicatos, grupos ambientalistas, etc.) que han manifestado su oposición a lo que conciben como un "excesivo liberalismo" de la política comercial estadounidense y que se ha traducido desde su punto de vista no sólo en la competencia "desleal" enfrentada por algunas actividades productivas (industria del acero por ejemplo) sino también en la "fuga de empleos especializados".

En conclusión, Estados Unidos, durante la última década, traslada el centro de gravedad de su política comercial del ámbito multilateral al ámbito regional y bilateral como forma de evadir la ausencia de consensos y la resistencia a negociar temas clave para su agenda comercial actual (servicios, inversiones, propiedad intelectual), o avanzar en otros temas más tradicionales pero igualmente novedosos como la agricultura, y la negociación del North American Free Trade Agreement (NAFTA) fue el primer paso en ese sentido.

El contexto del Sistema Multilateral de Comercio; de la Ronda Uruguay a la Ronda Doha y sus implicaciones para las negociaciones con Estados Unidos

La sinergia entre las discusiones comerciales multilaterales y las negociaciones bilaterales o regionales siempre ha sido evidente. No obstante, el alcance de la misma e inclusive la coexistencia positiva de ambos esquemas de liberalización económica siguen siendo objeto de debate como bien lo demuestran

¹ Para un mayor detalle de los aranceles no armonizados en la región se puede consultar la página electrónica de la SIECA., base de datos (www.sieca.org.gt).

diversos estudios.² Sin embargo, un riesgo latente es la llamada “negociación secuencial” por la que un país (Estados Unidos en este caso) puede pretender uniformar el tratamiento de los temas de su interés en foros regionales como forma de presionar posteriormente en el marco multilateral.

Si vemos los acuerdos de la Ronda Uruguay como el inicio de un cambio sustancial y sostenido en las condiciones de producción y comercialización de los productos agropecuarios, sólo tienen valor en la medida en que se dé un proceso continuo de reforma más allá de los plazos previstos en el Acuerdo sobre Agricultura, dado que en general únicamente consiguieron “consolidar” el *status quo* previo.

Esta misma “consolidación” se da en el abordaje de los temas “nuevos”, temas en los que los acuerdos negociados en general no pasan de ser acuerdos marco con remisión a otros tratados internacionales específicos y reglas de acceso a mercados supeditadas a constantes excepciones a los tratamientos de Trato Nacional y Nación Más Favorecida, excepciones que se consolidan en las respectivas ofertas de cada país (caso de servicios por ejemplo).

La diferencia en este punto marca el hecho de que existen, en principio, menos limitantes técnicas para negociar estos temas nuevos en el ámbito de un tratado de libre comercio que las que existen para tratar temas como los apoyos internos a la agricultura. Por esta razón, la estrategia de negociación debe estar acorde a una realidad en la que son previsibles las presiones por una mayor apertura en los temas nuevos para los países en desarrollo, a la vez que existen trabas técnicas (y estratégicas, desde luego) para tratar el tema de los apoyos internos a la agricultura.

La Ronda Doha: un paso adelante en el contexto multilateral con implicaciones importantes en la negociación y contenido del TLC Centroamérica – Estados Unidos

Las discusiones multilaterales en curso al amparo de la Ronda Doha podían – y pueden – tener tres efectos diferentes, ya sea en la negociación, en el contenido o – y esto es más importante – en resultado final del TLC con Estados Unidos. Sin embargo, esto estará en función de las metas que cada parte haya asignado a la negociación.

Está claro que dichas discusiones marchan a paso lento y su rumbo es incierto debido a las diferencias en el tratamiento propuesto para los temas agropecuario, servicios, inversión, compras del estado y propiedad intelectual, y a diferencia de lo que pasaba, por ejemplo, en 1992 en la negociación del NAFTA, no existen aún

documentos base que puedan ser usados como referencia válida para entrever el resultado final de la negociación.

Efectos sobre el proceso de negociación

A primera vista, el principal efecto de la coexistencia temporal de las discusiones en Doha y la negociación del TLC ha sido que Estados Unidos supeditó el tema de apoyos internos a la agricultura a dicho foro, negándose por razones de estrategia comercial a adquirir compromisos adicionales a los que hipotéticamente resulten del mismo. Esta posición no obstante tiene un fundamento técnico importante, debido a que dichos apoyos al otorgarse sobre una base general e independiente, de si los productores que los reciben exportan o no, o a qué mercado dirigen su producción, son en sentido técnico muy difíciles de tratar en foros regionales.

En ese último sentido, Ronda Doha tiene más efectos sobre el resultado a largo plazo de la negociación que sobre el proceso como tal. Sin embargo, desde el punto de vista de estrategia de negociación, el que uno de los temas de mayor interés para los países centroamericanos no pudiera ser abordado en la negociación, se traduce en una serie de ajustes importantes en el tratamiento de las disciplinas de acceso a mercados y defensa comercial como veremos más adelante.

El estado actual de las discusiones en Doha, por otra parte, en los temas de mayor interés para Estados Unidos tiende a reforzar la tesis de que dicho país buscaría en el foro regional la obtención de las concesiones que a nivel multilateral se tornan dificultosas de obtener.

Efectos sobre el contenido del TLC

La inexistencia de documentación avanzada como base de negociación en el contexto multilateral priva a la Ronda Doha de un efecto sustantivo en el contenido del TLC. No obstante, existen diversas disposiciones en el texto negociado que hacen referencia a disposiciones de los actuales acuerdos de la OMC o sus sucesores, siendo las más relevantes las del artículo 1.3, párrafo primero, y el artículo 22.3 del TLC.

Estos artículos establecen la coexistencia pacífica entre las regulaciones de la OMC y del TLC (aunque se entiende que priva la especificidad según el artículo 1.1) y la forma en que se incorporarán las reformas al Sistema Multilateral de Comercio, aspecto éste que tiene algunas peculiaridades.

Es importante, sin embargo, tomar nota de que la futura incorporación del resultado de las discusiones

2 Granados, 1999.

multilaterales no se hará en forma automática sino que necesariamente deberá mediar un proceso previo de acuerdo entre las partes del TLC. Lo anterior según lo dispuesto por el artículo 22.3 del Tratado, con la única excepción de las regulaciones sobre salud pública en propiedad intelectual.

Efectos sobre el resultado de la negociación

El resultado de la negociación se podría alterar en el mediano y largo plazo, por los resultados de las negociaciones multilaterales, sean éstas las de Ronda Doha o incluso su sucesora. Para los “productos sensibles” del sector agropecuario centroamericano se negoció plazos de desgravación de 12 a 20 años. Esto implica que a más tardar en 20 años no existirá cobro de aranceles en productos que han sido universalmente reconocidos como distorsionados en el mercado, por las prácticas de apoyos internos y subsidios a la exportación, con excepción de papa, cebolla para Costa Rica y maíz blanco para el resto de Centroamérica.

El TLC aborda la “sensibilidad” de dichos productos mediante una combinación de etapas de desgravación largas y extra largas, contingentes, algunas exclusiones, restricciones a los subsidios a la exportación y el establecimiento de una “salvaguardia especial” similar en finalidad a la contenida en el artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura ya vigente.

Adicionalmente, se mantiene los mecanismos de defensa ya establecidos en los acuerdos de la OMC.

Estos tratamientos pueden ser considerados “exitosos” en el corto y mediano plazo; sin embargo, de alguna manera supedita el resultado final a lo que suceda con el tema de subsidios a la agricultura en las discusiones multilaterales.

Sin embargo, lo anterior implica la necesidad de alcanzar acuerdos en estos temas en el contexto OMC (algo en lo que los países centroamericanos están empeñados) y de ahí la importancia de seguir prestando atención a ese escenario. El TLC también establece la posibilidad de prorrogar el uso de la mencionada salvaguardia especial (artículo 3.18) más allá de la desgravación en caso de subsistir distorsiones.

La polémica entre el tratamiento de “temas nuevos” y subsidios agrícolas seguirá en todos los foros y/o negociaciones comerciales; para advertirlo basta observar la evolución de las discusiones comerciales entre la Unión Europea y los países del MERCOSUR, en cuyo caso también se presenta una diferencia de óptica y de intereses entre los negociantes acerca del foro adecuado para discutir uno u otro tema. Al menos en términos generales la posición de la Unión Europea

se asemeja en mucho a la que Estados Unidos manejó durante la negociación del TLC, es decir supeditar la discusión de los subsidios a la OMC mientras generan presión para la discusión en el foro regional de los “temas nuevos”.³

El rumbo de las discusiones multilaterales de la OMC es ciertamente imprevisible, pero después de meses de estancamiento y continuos fracasos en la búsqueda de un consenso entre los grandes bloques económicos y los países emergentes agrupados en el Grupo de los 21 (G-21), del cual formaron parte en algún momento Costa Rica, Guatemala y El Salvador, pareciera, sin ánimo de ser excesivamente optimistas, que el proceso tiende a desbloquearse y es posible entrever el direccionamiento del mismo en temas clave.

Así lo confirman los avances logrados en la última semana del mes de julio y entre los que destacan:

- La inclusión de los créditos a las exportaciones en el tratamiento de los subsidios a las exportaciones (algo que impacta favorablemente las disposiciones del artículo 3.14 TLC sobre subsidios agrícolas).
- El compromiso de adoptar un plazo por definir para la eliminación total de los subsidios a las exportaciones.
- Reducción sustancial de los apoyos internos a la agricultura.
- Mayores precisiones en el manejo de los montos “*de mínimos*” que pueden otorgarse como apoyo al sector agropecuario, monto que ahora no se calculará sobre una base global sino individual a sectores productivos (5%).

El tema servicios sin embargo parece que seguirá siendo tratado en forma cautelosa y pausada a nivel multilateral y siempre sobre la base de listas positivas, con las correspondientes excepciones a Trato Nacional y acceso a mercados por lo que continuará la polémica acerca de su inclusión en las negociaciones regionales.

¿Es un momento oportuno para negociar con Estados Unidos?

El contexto histórico de la negociación se ve influido por acontecimientos políticos y económicos internacionales complejos e importantes: los atentados del 11 de septiembre del 2001 (con la consiguiente incertidumbre global) y la economía mundial enfrentando un proceso prolongado de estancamiento en los principales “polos de desarrollo” (Estados Unidos, Alemania y Japón) prácticamente desde finales de la década pasada.

3 Fonseca, 2004.

Por otro lado, la situación económica, por sí misma, de los países en desarrollo no es parte prioritaria de la agenda actual de los países desarrollados, quienes en este momento tienden a darle un peso mucho mayor a cuestiones de seguridad y/o al perfeccionamiento de sus espacios económicos ampliados (caso de la Unión Europea).

Sin embargo, ha sido una meta implícita de los países de Centroamérica alcanzar una zona de libre comercio con Estados Unidos. Con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, la Iniciativa de las Américas y el propio proceso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ya habían existido acercamientos formales e informales.

A nuestro juicio son cuatro las razones que llevan a un cambio de parte de Estados Unidos en el manejo del tema y mostrar disponibilidad para entablar negociaciones con Centroamérica:

- Razones de seguridad y geopolítica
- Poco avance en las discusiones de la OMC
- Poco avance en las discusiones del ALCA
- La aprobación de la Trade Promotion Authority (TPA) por parte del Congreso

Es entonces a finales del 2002 que confluyen no sólo las circunstancias adecuadas sino que Estados Unidos tiene la capacidad jurídica idónea en manos de su Ejecutivo para iniciar formalmente negociaciones con otros países, algo a lo que se evoca con inusual vigor según se ha señalado.

Desde nuestro punto de vista, y para efectos de Centroamérica, la pregunta clave es la siguiente: ¿Tiene sentido buscar mayor certeza jurídica en las relaciones comerciales con nuestro principal socio comercial, en un momento de incertidumbre generalizada y complicaciones en la agenda comercial multilateral?

La respuesta es un rotundo sí. Obviamente esto no implica la búsqueda de un tratado cualquiera, confeccionado y negociado únicamente a las medidas de los intereses y necesidades de una de las partes; por el contrario, a la necesidad de una negociación con un enfoque estratégico acorde a nuestros intereses como región, que complementara el modelo de desarrollo vigente sin profundizar las contradicciones del mismo y más bien proporcionando herramientas (generación de riqueza) para subsanarlas, según las políticas internas de cada país, aspecto éste que no depende del TLC.

Analizando los resultados de las negociaciones recientes de otros países con Estados Unidos (Australia, Marruecos etc.) así como la evolución de las discusiones actuales con el Pacto Andino, por ejemplo, no se advierte una menor complejidad técnica o política en el manejo de los temas ni una variación importante en las posiciones de Estados Unidos.

El caso de la negociación del Pacto Andino es revelador en la medida en que se trata de un esquema regional de integración con un nivel de avance comparable al de Centroamérica, con intereses y sensibilidades también muy similares (agricultura, servicios, textiles, propiedad intelectual).

Este rumbo de la administración estadounidense en materia de negociaciones comerciales únicamente podría tener variaciones, en el mediano y largo plazo, si ocurriera un cambio político en dicho país a raíz de las elecciones presidenciales de noviembre próximo con un triunfo del Partido Demócrata. Sin embargo, hasta el momento las únicas señales claras que han sido emitidas por los representantes de una hipotética administración demócrata sobre el tema apuntan a modificaciones en el manejo de los temas ambiental y laboral, no así en cuanto a otros temas de interés para Centroamérica.

CAPÍTULO II

PROCESO DE ORGANIZACIÓN Y CONSULTAS PARA ENFRENTAR EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

2.1 ORGANIZACIÓN REGIONAL

En el marco de la Federación de Empresas Privadas de Centroamérica (FEDEPRICAP), se creó el Consejo Empresarial Centroamericano (CECA), el cual tuvo como objetivo coordinar las diferentes posiciones de la cúpula del sector privado centroamericano y servir de enlace con los Ministros de Comercio Exterior y los jefes de negociación del Tratado de Libre Comercio. El Consejo Empresarial estaba conformado por los Presidentes de las cúpulas empresariales y/o su representante. Esta instancia se convierte en la parte política del proceso de consulta regional (CECA Ejecutivo) y contaba con una instancia técnica de coordinadores nacionales (CECA Técnico) de las respectivas cúpulas.

Dentro del CECA participaron las diferentes federaciones empresariales centroamericanas tales como la Federación de Cámaras Agropecuarias, (FECAGRO), Federación de Cámaras de Industrias de Centroamérica (FECAICA), Federación de Cámaras de Exportadores de Centroamérica (FECAEXCA); muchos de estos entes fueron creados en el marco de la negociación y su rumbo es incierto más allá del proceso en sí.

A las reuniones del CECA Técnico regional asistían los diferentes técnicos de las cámaras o asociaciones regionales acreditados. La función principal de esta instancia era la de coordinar posiciones regionales tanto en materia normativa como en posiciones de acceso a mercados o normas de origen.

Sin embargo, y en nuestra opinión, fue difícil concretar en el proceso de negociación del TLC una posición regional unánime, tanto en temas de carácter normativo como en posiciones de desgravación arancelaria o normas de origen. Hubo intentos pero no llegaron a concretarse principalmente en agroindustria e industria, por lo que, conforme avanzó el proceso de negociación, el CECA Técnico se convirtió en un simple tramitador de las diferentes posiciones de los sectores o asociaciones regionales de productores,

principalmente agropecuarios, con pocas opciones de dar valor agregado a las mismas y por lo tanto en mucho superfluo.

Aunado a lo anterior, existía un desfase entre las posiciones de los gobiernos y el sector privado. El trabajo de consulta a nivel nacional prevaleció sobre la consulta regional. Cuando se llegaba a una ronda de negociación, los temas habían sido abordados a nivel de los países, luego a nivel de los negociadores centroamericanos y de los grupos oficiales en cada mesa de negociación, por lo que cuando se daba la reunión entre los negociadores y el CECA ya los gobiernos habían tomado decisiones con base en las consultas nacionales.

Paralelamente, organizaciones sectoriales como la Federación Centroamericana de Productores de Lácteos, la Federación de Productores de Azúcar, la Federación de Avicultores Centroamericanos, Productores de Aceites, etc., trabajaron con su sector específico en posiciones regionales, las cuales hacían llegar a los negociadores directamente y en algunos casos a través de las instancias del CECA, sin que esto implicara mayor peso específico para las mismas.

Esta estrategia dio resultado en algunos sectores, dentro de los cuales podemos citar el lácteo el cual logro mantener una posición regional y negociar con la Federación de Productores de Leche de los Estados Unidos, llegando a acuerdos que luego fueron trasladados a los negociadores oficiales⁴. En el sector

4 “Los resultados de la negociación hubieran sido diferentes sin la madurez organizativa de FECALAC, así como el trabajo serio de su equipo técnico y directivo. Para ello fueron esenciales las negociaciones bilaterales que previa y paralelamente se realizaron con la Federación Nacional de Productores de Leche de Estados Unidos y la comunicación franca y directa con los equipos de negociación de los países. Todo esto permitió lo que estimamos fue un exitoso acuerdo final”. Artículo de Montero Erick “El proceso de negociación del CAFTA : Experiencia del sector lácteo costarricense” en Weisleder, 2004.

azucarero a lo largo de la negociación se mantuvo una posición regional; sin embargo, al final hubo algunas diferencias por la bilateralización de la negociación.

El resto de sectores, si bien apoyaron posiciones regionales, no lograron mantener una posición conjunta regional hasta el final de la negociación, lo cual tiene que ver con lo que se discute en un capítulo posterior en relación a las dificultades en el proceso de negociación.

En el sector industrial, en el marco de la Federación de Cámaras de Industrias de Centroamérica (FECAICA), se participó en el CECA y FECAICA elaboró posiciones regionales en temas de carácter general que fueron enviadas a los Ministros de Comercio Exterior. Se realizaron algunos intentos de consolidar una sola posición en los temas específicos de la negociación, principalmente en acceso a mercados y normas de origen y en general en los temas normativos. Sin embargo no fue posible presentar una oferta conjunta como sector industrial.

En general las cámaras o asociaciones industriales realizaron en forma individual sus planteamientos en estos temas a sus respectivos gobiernos; únicamente se logró coordinar algunas posiciones en acceso a mercados y normas de origen entre la Cámara de Industrias de Guatemala y la Cámara de Industrias de Costa Rica.

Dentro del marco regional se trabajó dos temas en forma conjunta, ambiente y el tema laboral, los cuales fueron coordinados a través de foros específicos de FEDEPRICAP y en este punto sí existió una acción de seguimiento más concertada y consensuada entre el sector privado regional.

En conclusión la organización regional tuvo poca efectividad en cuanto a su incidencia en el proceso de negociación y fue una instancia simplemente duplicadora de los esfuerzos nacionales (y reflejo de las limitantes organizativas nacionales); a lo sumo su principal utilidad fue como fuente de información adicional. A nuestro juicio el principal error en este punto fue el darle excesivo peso a la coordinación técnica regional, la cual se desgastó en la presentación de propuestas sin mayor valor agregado mientras la instancia ejecutiva (CECA Ejecutivo) rara vez pudo ejercer un rol “contralor” del proceso, salvo cuando se presentó el problema con las posiciones excesivamente liberalizadoras de Guatemala en la tercera ronda de negociación y que amenazaban toda la estrategia regional.

Sociedad civil regional

En el caso de otras organizaciones no empresariales a nivel regional no hubo mayor organización excepto por la participación de la Iniciativa Mesoame-

ricana, la cual presentó algunos documentos a los negociadores y participó en los cuartos adjuntos centroamericanos.

Este ente, sin embargo, se limitó a plantear reivindicaciones de contenido más político que técnico y con un enfoque implícito “anti-globalización” que tenía poco espacio en el proceso de negociación dado que las decisiones políticas acerca del alcance y limitaciones del mismo ya habían sido tomadas por los gobiernos del área.

La situación descrita recuerda, en mucho, al rol que tuvo dicha “sociedad civil” a nivel nacional; como ni siquiera su tipología ha sido claramente definida, esto ha favorecido que algunos subsectores dentro de la misma capitalicen al movimiento como un todo (sector sindical) precisamente por el carácter heterogéneo y amorfo del mismo.

2.2 MODELOS DE ORGANIZACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

En este apartado se analiza los casos de Costa Rica y Nicaragua, el segundo de ellos con información del Ministerio de Economía y del ente rector del sector empresarial (COSEP, Consejo Superior de la Empresa Privada) de ese país.

2.2.1 El caso de Costa Rica

El Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, ente encargado oficialmente del proceso de negociación por ley, definió el esquema para el proceso de participación y consulta para la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

A nivel del sector público se constituyó un Consejo Asesor para las Negociaciones del TLC, mediante decreto ejecutivo # 30654-COMEX. Este Consejo lo preside el Ministro de Comercio Exterior y estuvo integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y Culto; Economía, Industria y Comercio; Hacienda, Agricultura y Ganadería; el Presidente del Banco Central; el Coordinador del Equipo Económico del Gobierno de la República y la Embajadora Especial Designada para dirigir la negociación.

A nivel técnico gubernamental, el Ministerio de Comercio Exterior coordinó con los técnicos designados por los Ministerios para participar en las negociaciones la posición nacional. Participaron en los diferentes grupos de negociación técnicos de los ministerios de Economía, Industria y Comercio; Agricultura; Ambiente y Energía; Trabajo; Justicia y Gracia; y Caja Costarricense del Seguro Social.

Otra instancia formal paralela fue el Consejo Consultivo de Comercio Exterior, ente de diálogo político entre el Ministerio de Comercio Exterior y los representantes de los distintos sectores económicos y de la sociedad civil (pequeños productores agropecuarios y consumidores).

Como puede observarse la estructura de consulta y coordinación interna del Gobierno era sólida aunque es claro que el peso de la negociación recayó en el Ministerio de Comercio Exterior no sólo por el hecho de ser prácticamente el único ente gubernamental con personal altamente calificado en negociaciones comerciales sino también por el enfoque “comercial” que se le dio a las mismas.

Estos dos puntos tienen una importancia que no debe soslayarse pues ha sido una reivindicación constante de los sectores productivos el que existan técnicos y unidades de negociación realmente capacitadas en otras dependencias y que impriman una visión más sectorial a los temas de negociación sin demérito de que el proceso sea coordinado por el Ministerio de Comercio Exterior.

Proceso de consultas

El Ministerio de Comercio Exterior inició un amplio proceso de información y consultas, tanto con el sector privado como con organizaciones de la sociedad civil, oficialmente a partir de octubre del 2002 mediante convocatorias abiertas.

El 15 de octubre de 2002 se publicó en el diario oficial de Costa Rica “La Gaceta” y en los principales diarios de circulación nacional una invitación pública para recibir las opiniones y planteamientos de cualquier interesado sobre la negociación de la parte normativa del acuerdo. Se dio plazo hasta el 31 de enero del 2003 para recibir los planteamientos.

En la página electrónica del Ministerio fueron publicados los textos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Jordania y el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Canadá. Sobre la base de estos textos fueron recibidas las observaciones en relación a la parte normativa del Tratado.

En el documento “Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos: posición nacional, editado por el Ministerio de Comercio Exterior, se dice:

“Como parte de este proceso de consultas se han recibido una gran cantidad de aportes de parte de distintos sectores de la sociedad, incluyendo el sector empresarial y productivo costarricense, a través de la posición expresada por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones -UCCAEP-, en nombre de 50 organizaciones productivas y empresariales del país

afiliadas así como de empresas costarricenses, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y de diversas asociaciones, entre otros.”

La segunda parte de las consultas que llevó a cabo el Ministerio de Comercio Exterior fue en torno a los temas de acceso a mercado, específicamente: los plazos de desgravación para los productos provenientes de Estados Unidos, el acceso de los productos de Costa Rica a Estados Unidos, las normas de origen aplicables a cada producto, los obstáculos no arancelarios que enfrentan los productos costarricenses en Estados Unidos y posibles programas de cooperación que podrían requerir los sectores .

Se convocó a diversos sectores tanto de cámaras empresariales o asociaciones productivas como empresas o productores individuales, divididos por tipos de productos: agrícolas, agroindustriales e industriales. Se realizaron reuniones en las que los negociadores de COMEX explicaron la propuesta o posición inicial que se llevaría a la negociación. En el caso de acceso a Estados Unidos se propuso libre comercio para todos los productos, y para el acceso al mercado nacional se propuso plazos de desgravación para productos producidos.

También fueron analizadas las normas de origen negociadas por Costa Rica en otros acuerdos y se comentó sobre los posibles obstáculos no arancelarios para la entrada al mercado de Estados Unidos y los posibles programas de cooperación.

En estas consultas, si bien hubo una amplia participación de cámaras, asociaciones productivas y empresas, en muchos sectores no se dio una respuesta inmediata pues el proceso estaba iniciando y se prefirió esperar al avance para concretar posiciones. En los planteamientos generales sobre el acceso al mercado de Estados Unidos sí hubo una respuesta positiva.

En conclusión, el proceso de consulta fue general y amplio para la temática normativa del TLC, aunque siempre se generó el inevitable problema de la necesidad de seguimiento a la enorme cantidad de propuestas y criterios recabados y las interrogantes de algunos grupos acerca de los criterios con que las mismas fueron aceptadas o descartadas en el proceso. Para la parte de acceso a mercados y normas de origen, el proceso, aunque igualmente amplio por razones obvias, fue más enfocado hacia los representantes directos de los sectores productivos, aspecto éste que, como era natural, enfrentaba las limitantes de representaciones “cruzadas” que existían en algunos sectores, particularmente el agropecuario, en el que hay grupos de productores identificados más bajo una consigna social (pequeños productores) que bajo un esquema productivo; en ese sentido la consulta sectorial por producto prevaleció sobre los criterios sociológicos.

Cuarto adjunto

Se habilitó para las rondas de negociación un cuarto adjunto para el sector privado. En las primeras rondas de negociación fueron habilitados dos cuartos adjuntos, uno para el sector privado y otro para la sociedad civil. En el cuarto adjunto del sector privado convergían todo el sector privado centroamericano, y se daba un informe de carácter muy general sobre los resultados de la ronda en los temas que se habían tratado. Este informe era dado por el jefe de negociación del país sede cuando era en Centroamérica. En el caso de las rondas en Estados Unidos fue rotativo. Conforme avanzó el proceso, fueron habilitados cuartos adjuntos nacionales aparte del cuarto general centroamericano.

En los cuartos adjuntos nacionales se profundizó la información que se daba; en algunos casos se daba información un tanto diferente lo que provocó conflictos en las delegaciones oficiales y en los sectores privados.

Organización a nivel del sector privado

En el sector privado se crea el Consejo Empresarial para las Negociaciones Comerciales (CONCAUSA), en el marco de la Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP). Este Consejo está integrado por Presidentes o Vicepresidentes de las siguientes cámaras: Cámara de Industrias, Cámara de Agricultura, Cámara de la Industria Alimentaria, Cámara de Turismo, Consejo de Cuotas Textiles, AMCHAM, Asociación de Industriales Farmacéuticos (ASIFAN), Cámara de Comercio de Costa Rica y Cámara de la Construcción.

Dentro de CONCAUSA se crea una instancia de coordinación técnica, integrada por representantes de las diferentes cámaras. A su vez se constituyeron grupos de trabajo de acuerdo a los temas de la negociación, por ejemplo: acceso a mercados, compras del sector público, propiedad intelectual, servicios, temas ambiental y laboral, aspectos normativos.

En los temas normativos se preparó documentos con las posiciones de CONCAUSA, los cuales fueron entregados al Ministerio de Comercio Exterior y discutidos ampliamente con los negociadores.

En los temas específicos de acceso a mercados, como las propuestas de desgravación arancelaria y normas de origen por partida, cada cámara perteneciente a CONCAUSA realizó sus consultas con sus agremiados.

La Cámara de Agricultura realizó un proceso de información y consultas con sus agremiados y sus subsectores: como lácteos, productores de aves, productores de carne de res, productores de cerdo, productores de azúcar, productores de flores, helechos, etc.

En el transcurso de la negociación, la posición y negociación con el Ministerio de Comercio Exterior y a la vez con sus homólogos de Centroamérica de los

denominados productos sensibles (lácteos, azúcar, carne de pollo, carne de cerdo, carne de res, arroz, productos hortícolas) fue llevada por cada sector específico con el apoyo de la Cámara de Agricultura.

En el caso de la Cámara de la Industria Alimentaria, ésta llevó a cabo un proceso de consultas con sus agremiados y su negociación se enfocó en cadenas, por lo que en un principio trató de coordinar con los productores de sus principales materias primas como cerdo, lácteos y azúcar. Sin embargo, por diferentes intereses no se concretaron acuerdos en ambas partes sino que se negoció con el Gobierno cada posición por aparte.

En el caso de la Cámara de Industrias de Costa Rica, se inició un amplio proceso de consultas y de estrecha coordinación con todas las asociaciones y cámaras del sector industrial tales como la Asociación de Industriales del Plástico (ACIPLAST), Asociación de Industriales del Sector Gráfico (ASOINGRAF), Asociación de Industriales del Sector Metalmeccánico (ASOMETAL), Cámara de Industria Alimentaria (CACIA), y con las empresas asociadas de todos los sectores. Realizaron reuniones periódicas con las asociaciones y con los asociados en las que fueron discutidas y analizadas las posiciones de los sectores y de las empresas en los diferentes temas, tanto normativos como de acceso a mercados y reglas de origen.

Si bien las convocatorias fueron muy amplias, la asistencia no fue la esperada al inicio del proceso pero conforme se avanzó se dio una mayor participación de las empresas y una mayor consulta individual.

Con base en estas consultas, fueron preparadas propuestas para el tema de acceso a mercados, específicamente el programa de desgravación arancelaria y normas de origen por cada sector, las cuales se entregaron al Ministerio de Comercio Exterior, y fueron discutidas ampliamente con los respectivos negociadores, explicándoles las sensibilidades de cada sector, así como los diferentes procesos productivos con el fin de que se tomara en cuenta en las propuestas nacionales.

CONCAUSA a su vez interactuaba a nivel regional en el marco del CECA con las otras cúpulas empresariales centroamericanas.

El análisis de la representatividad del CONCAUSA la sitúa en un plano alto desde el punto de vista empresarial organizado; no obstante, y al igual como sucedía en el nivel nacional, existía el problema de las representaciones cruzadas y de hecho sectores como los exportadores organizados, específicamente la Cámara de Exportadores (CADEXCO) y los pequeños productores agropecuarios, se mantuvieron al margen del esquema y canalizaron sus posiciones directamente al Ministerio de Comercio Exterior.

Sociedad civil

Adicionalmente a las consultas con el sector privado, el Ministerio de Comercio Exterior llevó a cabo una gran cantidad de reuniones de forma periódica con distintas instancias de la sociedad costarricense, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas, grupos agrícolas, grupos culturales, universidades y representantes de la Iglesia, entre otros. En particular, para propiciar un diálogo estructurado y sustantivo sobre el TLC con la sociedad civil se organizó, junto con la Fundación Arias y el Centro Internacional para el Desarrollo Humano, el “Foro Ciudadano sobre apertura comercial, cooperación y TLC con los Estados Unidos” con la participación de más de 45 organizaciones.⁵

Organizaciones como el Colegio de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, miembros del Sindicato del Banco Nacional, la Federación Nacional de Consumidores, la Asociación de Consumidores Libres, el Movimiento Solidarista, son algunas de las que estuvieron presentes en las diferentes rondas de negociación y en los cuartos adjuntos nacionales.

La Cátedra Víctor Sanabria, de la Universidad Nacional, organizó un foro en el que participaron sindicatos, empresarios y otras organizaciones, en el cual se propició la discusión de las posiciones de los diferentes sectores.

Algunos otros sectores que la conformaban eran básicamente académicos (no necesariamente representativos de todo el sector académico nacional), algunos sindicatos, organizaciones ambientalistas y grupos con reivindicaciones en materia de género.

Sin embargo, de manera similar a lo sucedido a nivel regional, la sociedad civil adoleció de una estructura coherente.

Estos sectores finalmente terminaron externando sus posiciones mediante foros alternos al proceso y su incidencia fue poca (excepto en el caso de algunos sindicatos) dado que el fundamento de sus pretensiones era más político que técnico.

2.2.2 El caso de Nicaragua

Nicaragua también establece una “comisión político-estatal” de alto nivel como instancia macro rectora del proceso de negociación, denominada Comisión Presidencial del CAFTA, y que es integrada por el Ministro de Fomento, Industria y Comercio; el Canciller de la República; el Ministerio Agropecuario y Forestal; el Ministro de Hacienda y Crédito Público;

el Jefe del Equipo Negociador nicaragüense; y dos representantes del sector privado. Como puede advertirse, la citada comisión tiene un carácter “mixto” debido a la participación del sector privado en la misma.

Esta Comisión, a diferencia de lo que sucede con Costa Rica, se encarga de la coordinación de acciones de cabildeo en Estados Unidos con el apoyo de las instancias diplomáticas de interés. Globalmente podemos ubicar su ámbito de acción en el manejo de la estrategia negociadora, seguimiento al proceso de negociación y divulgación del mismo.

El proceso de consultas para la formación de las posiciones de Nicaragua asume oficialmente la existencia de tres fuentes; los sectores productivos, la sociedad civil y los órganos legislativos nicaragüenses.

El principal instrumento de interacción entre el Gobierno y la sociedad civil (incluido el sector empresarial) es el denominado “Foro de Consulta” el cual amalgama en su seno a los presidentes gremiales productivos, representantes de organismos no gubernamentales, representantes de instituciones estatales afines a los temas de negociación y diputados nacionales. Paralelamente existe una comisión especial formada por el parlamento y que da seguimiento cercano a la negociación, inclusive mediante su participación en las rondas.

Este rol del parlamento es diferente al asumido en Costa Rica, donde la participación de legisladores en el proceso se da de forma más puntual, mayormente hacia finales del proceso en el caso de las rondas y el contacto con el equipo negociador se hace mediante informes periódicos presentados por los responsables de la negociación a grupos de legisladores.

El Gobierno nicaragüense también recurre a distintos medios de difusión de los avances de la negociación y contacto con los interesados, desde la circulación de boletines hasta la habilitación de centros de documentación. Una diferencia importante para el proceso, sin embargo, la marca la existencia de un “cuarto de lectura” en el que representantes acreditados del sector privado pueden acceder a los textos de la negociación bajo el patrocinio del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio.

La representación autónoma del sector privado empresarial recayó en el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) como ente cúpula y que cuenta con la participación de los siguientes entes representativos afiliados: Cámara de Industrias de Nicaragua, Cámara de Comercio de Nicaragua, Cámara de la Pesca de Nicaragua, Cámara Nicaragüense de la Construcción, Confederación de Asociaciones Profesionales de Nicaragua, Instituto Nicaragüense de Desarrollo, Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua, Cámara Nacional de Turismo, Asociación de Productores y

⁵ Ministerio de Comercio Exterior, 2003.

Exportadores de Productos no Tradicionales, Asociación Nacional de Avicultores y Productores de Alimentos y la Asociación Nicaragüense de Distribuidores de Vehículos Automotores. Como puede verse este ente cubre una porción mayoritaria del espectro productivo doméstico.

COSEP, según la mecánica definida a nivel del CECA, también participó en ambos planos de interacción con los Gobiernos a nivel regional, es decir el CECA Ejecutivo y el CECA Técnico, contando con un coordinador nacional a esos efectos y contactos técnicos puntuales con sectores específicos.

En lo que a la sociedad civil se refiere (no sector productivo, salvo representaciones de organizaciones agrícolas aisladas, es decir no afiliadas a entes cúpula) la situación es similar a la observada en Costa Rica: no existe una interacción fuerte con las instancias gubernamentales y el tipo de reivindicaciones planteadas tienden a cuestionar el trasfondo y objetivos del proceso de negociación; la participación en las consultas es "pasiva" dado que no se desea legitimar el resultado final del mismo.

Conclusiones

Se aprecia un genuino esfuerzo oficial en ambos casos por generar un proceso de consultas abierto; no

obstante, la eficacia del mismo está condicionada a los siguientes factores:

- Organización previa del sector privado y representatividad de las organizaciones
- Capacidad técnica interna de dicho sector
- Imperativos políticos inherentes al proceso
- Dispersión de la sociedad civil

Este proceso se da, además, en un contexto en el que, paradójicamente y a pesar de la importancia del mismo, los medios de comunicación colectiva, al menos en el caso de Costa Rica, le dan un seguimiento cercano no desde su inicio sino a partir del inicio de la discusión de los temas delicados (tercera-cuarta ronda) limitándose en la mayoría de los casos a reproducir la información oficial o la gremial.

No se observa a los medios de comunicación en general favoreciendo un debate neutral o balanceado sino más bien generando opinión a favor o en contra del TLC sobre la base de criterios preconcebidos, situación que se ha mantenido aún después del proceso de negociación.

Este último aspecto es importante además por el hecho de que es palpable en el ambiente una escasez de condiciones adecuadas para realizar un debate serio, profundo y neutral acerca del contenido del TLC y que no sirva simplemente para que los respectivos bandos reiteren sus posiciones.

CAPÍTULO III

EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

3.1 ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN

En septiembre del 2001 autoridades centroamericanas y de Estados Unidos anunciaron el inicio de las actividades preparatorias (fundamentalmente intercambios de información técnica y legal en temas clave) que llevarían a la negociación para el establecimiento de una zona de libre comercio, a partir del día 8 de enero del 2003, más de 15 meses después del anuncio oficial citado.

El tiempo definido para la terminación del proceso (un año, nueve rondas, mini rondas y reuniones previas centroamericanas), constituyó el primer reto serio a afrontar tanto para los equipos de negociación como para los sectores productivos interesados quienes debían no sólo afinar sus posiciones nacionales y regionales sino inclusive, en ocasiones, atender los requerimientos de otras negociaciones en curso (Canadá para los países del CA-4 por ejemplo y con el CARICOM para el caso de Costa Rica, sin mencionar el ALCA o la propia OMC).

Un análisis objetivo, sin embargo, de la situación permite concluir que el tiempo definido era y es “adecuado” para la negociación y definición de los contenidos técnicos del TLC.

En realidad, y en sentido estricto, pocas negociaciones requieren más que eso, partiendo de que exista voluntad y legitimación política de las partes y capacidad de respuesta en los equipos de negociación, máxime cuando las partes, como en este caso, ya tienen experiencia negociadora previa y todas tienen en vigencia normativa multilateral de referencia en prácticamente todos los temas objeto de negociación vía la OMC.

El “verdadero” reto del plazo citado no radicaba en la discusión técnica de los temas sino, más bien, en la generación de consensos internos entre los sectores productivos (por ejemplo en el tema cadenas productivas) y entre los actores sociales productivos, civiles y políticos con relación al proceso de negociación,

aspecto éste que puede afirmarse que continúa hasta el día de hoy.

Técnicamente los únicos temas cuantitativamente novedosos en la agenda eran el comercio electrónico y la cooperación (es decir, temas no tratados previamente en negociaciones por parte de Centroamérica). Sin embargo el panorama cambia cuando observamos las novedades cualitativas, es decir aquellos temas en los que, si bien es cierto habrían sido tratados previamente por los países centroamericanos, era previsible que la negociación con Estados Unidos llevaría a diferencias sustanciales a lo acordado con otros socios comerciales y aquí podemos incluir servicios (muy particularmente los casos de telecomunicaciones y seguros para Costa Rica), propiedad intelectual, aspectos laborales y ambientales.

A su vez el tratamiento de la amplia temática quedó repartido en seis mesas de negociación y paralelamente fueron creados dos “grupos de trabajo” para atender asuntos prácticos relacionados con las medidas sanitarias y fitosanitarias así como con la agenda de cooperación, grupo este último que integraba a representantes de los organismos internacionales contribuyentes financiera y técnicamente.

Definidos los temas y la mecánica general, se planteó el típico método de abordar puntos no conflictivos al inicio del proceso y dejar por su dificultad los álgidos para la etapa final, siendo estos últimos bastante previsible (acceso agropecuario en productos sensibles, azúcar, textiles y confección, servicios, propiedad intelectual, laboral y medioambiente).

Un vistazo rápido de lo anterior lleva a la conclusión de que quedaron para el final cinco temas en los que Centroamérica tenía una posición “defensiva” (acceso agropecuario en productos sensibles, servicios, propiedad intelectual, laboral y medio ambiente) y dos en los que su posición era “ofensiva” (textiles y azúcar).

Esta mecánica de tratar los temas conflictivos al final del proceso conlleva riesgos importantes en la

medida en que las estrategias y objetivos nacionales no estén debidamente definidos, máxime cuando, como hemos visto dentro del cúmulo de estos temas, la mayoría de ellos implicaban mayor interés por parte de Estados Unidos en su liberalización frente a posiciones más orientadas al “status quo” u OMC de los países centroamericanos.

Es interesante notar que el proceso total se puede dividir en tres etapas básicas:

Una primera etapa que abarca las tres primeras rondas de negociación en la que las partes se limitaron a intercambiar información relevante y compartir experiencias de negociaciones previas en el tratamiento de los temas (en este sentido la constante referencia a la negociación del TLC con Chile por parte de Estados Unidos tuvo un peso fundamental). Una segunda etapa en la que se discute y “cierran” los temas no conflictivos y que culmina en la séptima ronda de negociaciones con la consolidación mayoritaria de los beneficios de la ICC y SGP para Centroamérica. Y una etapa final en la que quedan para discutirse los temas complicados ya citados, etapa que para el caso de Costa Rica demandó una ronda adicional en el mes de enero del 2004.

3.2 VENTAJAS Y DIFICULTADES DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

La negociación de un tratado de libre comercio es en sí una tarea compleja, pero es doblemente compleja cuando se hace en “bloque” de países, frente a otros socios comerciales, y es aún más compleja cuando la contraparte es Estados Unidos.

No sería equilibrado, sin embargo, poner en la balanza únicamente las dificultades u obstáculos que debieron enfrentar los equipos de negociación sin mencionar también la existencia de factores positivos que servían como puntos de apoyo al proceso. Algunos de estos factores ya han sido mencionados pero rápidamente procedemos a enumerarlos:

- Los países centroamericanos mantienen un régimen comercial abierto.
- Amplia experiencia previa en negociaciones comerciales o en procesos de negociación.
- Conocimiento de la contraparte estadounidense, tanto como socio comercial y como país histórica-

mente ligado a la realidad económica, política y social de los países del Istmo.

- La existencia de esquema de Integración Económica en Centroamérica.

3.2.1 Principales dificultades del proceso de negociación Centroamérica – Estados Unidos

Dividiremos las dificultades enfrentadas durante el proceso de negociación en dos grupos; uno en el que citaremos los problemas generados por una diferencia sustancial entre las partes en cuanto al tratamiento de los temas objeto de negociación, y otro en el que ubicaremos los problemas generados por las imperfecciones existentes en el proceso de integración centroamericana que inclusive implicaron un “llamado de atención” de Estados Unidos, poco después de iniciado el proceso. Dicho llamado de atención causa sorpresa dado el conocimiento que se supone tiene dicho país de nuestra realidad comercial, además del contacto previo que se había efectuado en los talleres mencionados para intercambio de información.⁶

a) La TPA y su impacto en la negociación

Reflejando la polémica que tiñe los temas comerciales en el Congreso estadounidense, en agosto del 2002 se concede por escaso margen al Ejecutivo el poder jurídico para entablar negociaciones de naturaleza comercial por un plazo determinado. En su dimensión positiva, esta concesión permite a Estados Unidos impulsar una agenda comercial sin precedentes en su historia, pero al mismo tiempo limita su margen de acción en forma determinante en varios temas que son importantes para sus socios comerciales quienes deben reacomodar sus expectativas sobre esa base.

¿Cuáles fueron las principales condicionantes previo al proceso vía TPA?

- Limitaciones en las concesiones a negociar en materia de acceso a mercados para productos “sensibles” para Estados Unidos, y que eran y son de interés para Centroamérica, como maní, algodón, carne bovina etc. Esto se une al contexto adverso ya existente en otros temas del sector agropecuario y de textiles y confección.
- Limitaciones en la posibilidad de compromisos en temas de defensa comercial, particularmente en materia de la polémica legislación *anti-dumping* estadounidense.
- Imperativo de negociación de apertura de mercados externos para el tema de servicios e inversiones.
- Imperativo de reforzar el régimen de protección de la propiedad intelectual, tema que cobraría su real dimensión en la negociación de los plazos de

⁶ Este llamado de atención fue un acto de naturaleza estratégico por parte de Estados Unidos dado que es difícil imaginar que ese país no estuviera al tanto del avance de la integración regional vía reportes del USTR entre otras fuentes; algo similar han hecho con Colombia, Perú y Ecuador en referencia al Pacto Andino.

protección de los llamados “datos de prueba” para las patentes.

- Inclusión de los temas laboral y ambiental en las negociaciones con la posibilidad de que la negociación conlleve la aplicación de sanciones de naturaleza comercial, algo que generaba polémica a lo interno y entre los países centroamericanos.

Cabe destacar que un análisis objetivo de la situación en el Sistema Multilateral de Comercio, el TPA e inclusive fuentes complementarias como los reportes anuales del USTR ya mencionados relacionados con el comercio con los países del área, hacían completamente previsibles las pretensiones y limitaciones de Estados Unidos, por lo que en la práctica se trataba (y se trató con algunas excepciones) de un proceso sin grandes sorpresas, al menos desde el punto de vista técnico.

b) Dificultades de la negociación originadas en el tratamiento de los temas

Acceso a mercados

Las principales diferencias se presentaron en las pretensiones relacionadas con productos sensibles del sector agropecuario y el sector textil y confección, debido a la forma que las mismas tomaron en virtud de los condicionamientos expuestos. Todos los países coincidían en el reconocimiento de dichas sensibilidades; sin embargo la forma en que se materializaría dicho reconocimiento era polémica y no fue sino hasta las últimas dos rondas de negociación que se alcanzó fórmulas de consenso para temas como plazos de desgravación, linealidad de los mismos, períodos de gracia, contingentes, uso de mecanismos de defensa comercial e incluso exclusiones.

El hecho de que las partes compartieran algunas de las sensibilidades no aminoró la complejidad del tema debido a que la existencia de estas sensibilidades no implicaba una renuncia a las pretensiones de acceso al mercado de la otra parte, independientemente de las distorsiones que se adjudicaban existían en el mercado regional o internacional.

Los productos reconocidos como sensibles por y para las partes incluían: carne bovina, carne de cerdo, carne de ave, lácteos, hortalizas, granos básicos (particularmente maíz y arroz), maní, algodón, azúcar y el sector textiles y confección, sector muy represen-

tativo en El Salvador y Honduras y cuya mejora en las condiciones de acceso al mercado estadounidense había sido expresamente incorporada entre los objetivos de la negociación por parte de la totalidad de los países centroamericanos incluyendo al sector privado regional organizado.⁷

El enfoque centroamericano usual para el tratamiento de sus sensibilidades solía ser hasta esta negociación el planteamiento de “exclusiones” con relativa liberalidad, entendida la misma como el no otorgamiento de tratamientos más allá de Nación más Favorecida así como el establecimiento de plazos de desgravación extra-largos superiores o iguales a los 15 años.

Este enfoque afrontaba dos problemas prácticos muy importantes en esta negociación. En primer lugar, se trataba de productos en los cuales existían intereses de ambas partes en cuanto a favorecer un mayor intercambio comercial, es decir había productos sensibles con pretensiones de exportación (carne de ave, carne de bovino, lácteos, azúcar etc.) por lo que se dificultaba plantear exclusiones unilaterales.

En segundo lugar, y este aspecto no debe ser soslayado, la situación de las cadenas productivas. El sector agroindustrial no estaba dispuesto a permitir, como había sido la práctica recurrente en otras negociaciones, que en esta ocasión se excluyera las materias primas (con problemas de distorsiones) y, a la vez, se expusiera al producto final a competencia con nuestro principal socio comercial. Había que encontrar un mecanismo de balance entre ambos extremos de la cadena productiva.

Sin embargo en el otro extremo de la mesa estaba la posición de Estados Unidos de no favorecer la existencia de exclusiones, posición que únicamente se flexibilizó un poco hacia el final del proceso presumiblemente para salvaguardar a su sector azucarero.

El sector textil tenía a su vez su propia problemática en una negociación matizada por la alta sensibilidad de dicho sector en Estados Unidos. Las pretensiones de los países de Centroamérica, la influencia de la China continental en el mercado mundial y el Acuerdo Multifibras de la OMC, mediante el cual desaparecen las cuotas mundiales en el 2005, provocaban incertidumbre constante en los resultados de la negociación con Estados Unidos.

En resumen el primer grupo de obstáculos de la negociación entre Estados Unidos y Centroamérica surge de la influencia de factores externos (TPA, OMC y mercado internacional) y del peso que esa influencia podía tener en un balance que hiciera técnica y políticamente viable el tratado.

⁷ El Consejo Empresarial Centroamericano (CECA) organizado al amparo de la FEDEPRICAP incorporaba en su seno al sector textil regional (FECATEX, Federación Centroamericana de Textileros) y el tema no sólo fue objeto de manifestaciones por escrito sino de consultas directas en las reuniones que periódicamente el CECA mantenía con los Jefes de Negociación.

El tratamiento de los apoyos internos al sector agropecuario

No analizaremos en este punto el contenido (o la ausencia de él) del TLC sobre el tema de apoyos internos; sin embargo es necesario señalar como uno de los obstáculos para la negociación, la supeditación por parte de Estados Unidos de la discusión del tema o eventuales compromisos al foro multilateral OMC.

Mecanismos de defensa comercial

Aquí surgen dos obstáculos concretos a la negociación: las limitaciones del TPA para negociar su régimen *anti-dumping*, incluyendo la posibilidad de fijar porcentajes “*de minimis*” superiores a los de la OMC (algo que también sucedió en salvaguardias generales), y la persistente negativa de Estados Unidos a aceptar que el uso de la Salvaguardia Especial Agrícola (SGE), contenida en el artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, era un derecho que “sobrevivía” a la negociación del TLC, independientemente de que el mismo contemplara mecanismos de defensa comercial adicionales.

Propiedad intelectual

Es necesario precisar que no todo el tema de propiedad intelectual es polémico o lo fue durante la negociación; aspectos como derechos de autor o de marcas rara vez adquirieron un nivel álgido de diferencias de intereses entre las partes.

Fueron las pretensiones de Estados Unidos en dos áreas específicas, protección de los llamados datos de prueba en patentes para productos farmacéuticos y agroquímicos, así como la obligación de suscripción de la Unión para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV) lo que generó polémica entre los equipos negociadores y entre éstos y parte del sector privado centroamericano. Los países centroamericanos tenían problemas en alcanzar acuerdos “OMC plus” en estas áreas y existían solicitudes expresas de sectores productivos para que, en la medida de lo posible, se usara de referencia los acuerdos respectivos de la OMC (Acuerdo sobre Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio o ADPIC).

Estados Unidos planteaba, en este caso, otorgar una protección de 5 años a los datos de prueba para productos farmacéuticos y de 10 años para productos agroquímicos nuevos así como la aprobación de la UPOV, entre otros temas.

Servicios

Como tema reciente en el contexto multilateral, las regulaciones sobre servicios y acceso a mercados habían sido más objeto de medidas unilaterales en Centroamérica que de compromisos internacionales

propriadamente dichos. La mayoría de los países tenían un sector abierto en la práctica (con las excepciones más notables en servicios profesionales y telecomunicaciones y seguros para Costa Rica) aunque habían realizado negociaciones conservadoras en la OMC durante la Ronda Uruguay.

Estados Unidos planteaba no sólo pretensiones de acceso a mercados en áreas previamente protegidas sino el uso de “listas negativas” en la negociación y el otorgamiento del Trato Nacional sin mayores restricciones.

Esto conlleva problemas técnicos y políticos para el proceso de negociación, en la medida en que existían áreas en las que, si bien es cierto era claro que una mayor apertura del sector beneficiaría la competitividad productiva, aún faltaba consenso político para definir la oportunidad y modalidad de la misma, con mayor sensibilidad en algunos países que en otros.

Temática laboral y ambiental

El TPA contempla imperativos claros para Estados Unidos en las negociaciones de estos temas. Los mismos no solamente debían ser parte integral de lo negociado sino también contemplar garantías adicionales de cumplimiento de la normativa básica en ambas materias, incluyendo la posibilidad de recurrir a los mecanismos de solución de controversias.

Si bien es cierto que disposiciones unilaterales que contemplaban el cese de preferencias arancelarias estaban contenidas en las regulaciones de la ICC, existía entre el sector productivo centroamericano una enorme cautela en cuanto a incorporar dichos temas como “parte integral” del TLC, pues manejarlos más allá del ámbito de cooperación, abriendo la posibilidad de multas o sanciones comerciales, podría llevar al uso de la normativa en dichos temas con fines proteccionistas.

No se discutía la necesidad de cumplir con la normativa en ambos temas pero no se deseaba establecer regulaciones que hicieran previsible una “armonización” de la misma o que procesalmente marcaran un desbalance en perjuicio de los países del área.

De hecho el avance en ambos temas fue muy lento hasta la séptima ronda de negociaciones y posteriormente hubo polémica en torno a la normativa cubierta en cada uno de ellos, el monto de eventuales multas y la posible gradualidad en su aplicación.

En conclusión las dificultades surgieron de tres fuentes:

- La poca flexibilidad de Estados Unidos en temas clave debido a factores internos como el TPA.
- El poco margen de acción para las partes debido al estancamiento de las negociaciones multilaterales OMC.

- Las pretensiones de Estados Unidos de liberalización comercial “excesivamente agresivas” ya fuera en virtud del TPA o por su agenda comercial.
- El nivel de perfeccionamiento de la integración centroamericana como se ha dicho tuvo ventajas y desventajas para la negociación y se verá en el próximo punto a tratar.

3.2.2 Principales dificultades de los países de la región para la negociación conjunta

Centroamérica ya tenía experiencia negociando en forma conjunta tratados de libre comercio; sin embargo la práctica usual era que las disposiciones normativas de los tratados eran objeto de compromisos conjuntos (con la excepción de anexos nacionales de legislación e instituciones por ejemplo), mientras la negociación de normas de origen y acceso a mercados seguía siendo un asunto estrictamente individual país-país.

Esta realidad inclusive se había reflejado en el hecho de que en ningún foro comercial relevante (ALCA, Grupo Cairns, G-21 u OMC) los países centroamericanos habían acordado actuar en forma conjunta. Esto, que en la práctica podía conllevar desviaciones comerciales y agujerear el arancel externo común, no había sido solventado por el Protocolo de Guatemala que no hacía más que un llamado a la debida coordinación en estos temas.

Para efectos de este estudio agruparemos las dificultades enfrentadas para la negociación conjunta en tres grupos: las arancelarias, las normativas y las originadas en las estrategias nacionales.

Coordinación en desgravación arancelaria y acceso a mercados

Aunque es reconocido el esfuerzo realizado en los últimos años e inclusive meses por parte de los países centroamericanos para armonizar su política arancelaria hacia terceros países, aún persisten aranceles diferenciados en muchos productos (la comúnmente llamada Parte II del arancel centroamericano).⁸

Estas diferencias, sin embargo, eran “relativamente simples” de subsanar y tratar en el marco de una negociación. Sin embargo el principal problema se presentaba mayormente en la negociación conjunta de los llamados productos sensibles del sector agrope-

cuario, por los diferentes niveles de consolidación arancelaria al amparo de la OMC, razón por la cual era necesario no sólo establecer óptimamente la misma etapa de desgravación sino también acordar en forma coordinada otros mecanismos de acceso como contingentes arancelarios para las materias primas.

No obstante, mencionaremos lo que, en nuestra opinión, es la razón de ser de este problema; la existencia de diferentes sensibilidades obedece a la existencia de diferentes realidades productivas en cada país. Esto nos lleva a la ausencia de una política agropecuaria regional en el esquema de integración económica; este vacío es reconocido en el Protocolo de Guatemala en el artículo 21, sin embargo es claro que la complejidad del tema no había sido –ni la ha sido todavía– abordada con la rigurosidad del caso. Ver análisis sobre el tema en el estudio realizado en 1999 para CLADS-INCAE.⁹

Otro factor que se presentó fue las diferencias en la “oferta exportable” de cada país del área con relación a sus socios comerciales y particularmente Estados Unidos. Los productos clave para Centroamérica abarcan una gama que incluye microconductores, textiles, equipo médico, café, carne de bovino, lácteos, maní, algodón y frutas tropicales, entre otros; sin embargo el peso específico de cada producto en la oferta exportable de cada país es muy diferenciado (textiles para Costa Rica, El Salvador y Honduras), e inclusive puede ser radicalmente diferente (microconductores para Costa Rica y maní para Nicaragua).

Dificultades en la parte normativa

El proceso de “gattización”, como en algún momento se llamó a la modernización del marco jurídico de la integración centroamericana, tuvo un relativo éxito en el caso del tratamiento de los temas tradicionales del comercio internacional. No fue ése el caso de los temas nuevos del comercio internacional ni de los mecanismos de solución de controversias, siendo notorias las carencias en las regulaciones regionales sobre servicios, inversión, propiedad intelectual (excepto en marcas y algunos puntos de propiedad “industrial”) y compras del estado. Consideramos lo anterior una dificultad por dos motivos: primero refleja la falta de consenso interno en el tratamiento de dicha temática y segundo nos restó capacidad como región de una plataforma común de propuesta inicial al momento de negociar con un tercer país.

La diferente realidad jurídica sobre algunos temas en cada país centroamericano es parte de esa problemática (en algunos casos asociada al modelo de desarrollo y la forma en que políticamente se ha

⁸ Recientemente este tema ha avanzado en el marco de reuniones ministeriales. Ver Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera en Centroamérica. Consejo de Ministros de la Integración Económica Centroamericana (COMIECO)

⁹ Solano & Rodríguez, 1999.

ejecutado) tal y como sucedió con la negociación en telecomunicaciones y seguros en los que, debido a la situación de dichos sectores en Costa Rica, fue técnicamente imposible manejar una propuesta conjunta de negociación. Un marco jurídico integral habría facilitado el proceso de negociación y evitado algunas de las presiones que se suscitaron durante el mismo.

Dificultades de coordinación estratégica

Todos los países centroamericanos han abrazado el modelo de desarrollo de apertura comercial sin mayores reservas durante los últimos veinte años; no obstante subsisten diferencias en torno a la premura con que el mismo debe ser ejecutado y esto en mucho tiene que ver con las ya mencionadas diferentes realidades productivas.

El proceso como tal no estuvo exento de esta situación que en un momento amenazó con quebrar la unidad del bloque centroamericano y cuyo punto más álgido se dio cuando a mediados del proceso Guatemala presentó una oferta de desgravación a Estados Unidos que ubicaba en acceso inmediato e irrestricto alrededor

del 90% de las importaciones desde ese país, bajo la premisa (que es válida) de que el proceso de negociación debía responder no sólo a los requerimientos de los productores sino también de los consumidores locales. Este tipo de situaciones originadas en ópticas diferentes acerca de los objetivos del proceso de apertura comercial y su celeridad podían y pueden generar en el futuro un fraccionamiento de la negociación o inclusive de sus resultados.

En ese sentido es importante destacar que inevitablemente el TLC consagra la posibilidad de que países individuales actúen en forma igualmente individual y negocien aceleraciones del Programa de Desgravación pactado con Estados Unidos, tal como lo dispone el artículo 3.3, párrafo cuarto, del TLC. Es importante, entonces, evitar una mayor dispersión a futuro, máxime cuando inclusive la actual agenda de perfeccionamiento de la integración contempla la unificación del tratamiento dado a las importaciones de otros países en el marco de acuerdos comerciales previos, inclusive para normas de origen.¹⁰

10 Plan de Acción de la Integración Económica Centroamericana, aprobado por los Presidentes el 24 de marzo del 2002.

CAPÍTULO IV

PRINCIPALES RESULTADOS DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

4.1 RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN: OBJETIVOS VERSUS REALIDAD

Los objetivos de la negociación que se plantearon los gobiernos centroamericanos al inicio del proceso y los objetivos que se había fijado el sector privado organizado, ya fuera nacional o regionalmente, tienen una gran coincidencia, al menos en su dimensión general.

¿Qué parámetros serían éstos desde una perspectiva integral del sector productivo? Nos atrevemos a enunciar los objetivos de los sectores productivos de la siguiente manera:

1. Asimetría
2. Respeto por la integración regional
3. Potenciar nuestra oferta exportable
4. Respetar nuestras sensibilidades internas
5. Enfoque de cadena productiva
6. Equilibrio en materia de propiedad intelectual
7. No adquirir nuevos compromisos sustantivos en materia laboral y ambiental y ser cautelosos con respecto a las sanciones
8. Agenda de cooperación

Asimetría

La expresión más frecuente de la asimetría suele darse en el establecimiento de plazos diferenciados para el cumplimiento de compromisos, ya sea normativos o de acceso a mercados preferiblemente. Es claro que no existe igualdad de condiciones entre Centroamérica y Estados Unidos, no sólo en tamaño de las economías sino también en condiciones de competitividad.

Por lo anterior, la asimetría deviene en una condición necesaria para facilitar un ajuste paulatino a nuevas condiciones de mercado para todos los sectores económicos.

Respeto por la integración económica regional

No importa qué tan imperfecta sea la integración económica regional; lo cierto del caso es que el mercado centroamericano es importante en mayor o menor grado para cada país de la región, particularmente para las PYMES.

El problema práctico, según lo expuesto, era la diferente realidad productiva de cada país y las diferentes sensibilidades e intereses. De esta forma era importante evitar –hasta donde fuera posible al menos– una negociación de acceso a mercados descoordinada que terminara produciendo un eventual desplazamiento del comercio intrarregional por importaciones desde Estados Unidos.

Potenciar nuestra oferta exportable

El “piso” mínimo que la región debía aceptar como resultado de la negociación era la consolidación de los beneficios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y obviamente su ampliación era lo óptimo.

Un aspecto que suele dejarse de lado en la discusión de los alcances de la negociación de acceso a mercados es la normativa de origen; dicha normativa, sin embargo, es la que en última instancia condiciona la oferta exportable, de ahí que sea importante obtener normas flexibles y acordes a los procesos productivos internos.

Respetar nuestras sensibilidades internas

Obviamente una apertura abrupta del mercado de productos sensibles no sólo implicaría un riesgo de desaparición de los respectivos sectores productivos

sino inclusive un potencial problema político para la aprobación posterior del TLC en cada congreso.

El origen de la sensibilidad de dichos sectores es variado pero generalmente asociado a las distorsiones causadas por los subsidios estadounidenses. No obstante, la negociación debía ser lo suficientemente flexible como para atender también el hecho de que algunos de estos sectores tienen capacidad de exportación o son relevantes como materia prima para el sector industrial.

El enfoque necesario, entonces, pasaba por la combinación de elementos propios de tratamiento en el programa de desgravación (plazos extra-largos, desgravaciones no lineales o exclusiones) y el establecimiento de mecanismos específicos ágiles, de defensa legítima ante importaciones que amenazaran la producción local.

Enfoque de cadena productiva

¿Cómo proteger al productor local de materias primas que son subsidiadas en el exterior sin exponer al transformador local a competencia con el producto final en condiciones desiguales? El mecanismo de equilibrio óptimo (al menos conceptualmente) es el contingente arancelario como un volumen de producto exento de aranceles a importar año con año. La negociación debía entonces atender los intereses de los extremos de la cadena productiva.

Equilibrio en materia de propiedad intelectual

De todos los temas normativos de negociación, el de propiedad intelectual fue el más polémico, como polémico fue el resultado final, cosa que no debería sorprender siendo que aún las discusiones multilaterales a nivel OMC están teñidas de criterios encontrados.

No obstante, es necesario hacer una aclaración y es el hecho de que en realidad sólo los aspectos relativos a protección de datos de prueba generan esa polémica, pues ni en derechos de autor ni en marcas o en patentes en general se cuestiona los resultados de la negociación.

Y es que en datos de prueba median dos intereses públicos. Por un lado la necesidad de proteger el esfuerzo y los recursos invertidos por los innovadores y por otro la necesidad de no encarecer en forma artificial el acceso a medicamentos y agroquímicos.

No adquirir nuevos compromisos sustantivos en materia laboral y ambiental y ser cautelosos con respecto a las sanciones

El enfoque partía de tres premisas básicas; primero evitar que como resultado de la negociación se tuviera que suscribir compromisos sustantivos nuevos en dichas áreas (al menos no en el marco de la negociación con Estados Unidos).

En segundo lugar, que óptimamente no fuese factible aplicar sanciones económicas o comerciales por incumplimiento, o en su defecto que el régimen sancionatorio estuviera relacionado a un procedimiento neutro. En tercer lugar, que la cooperación tuviera un rol relevante en los temas para subsanar los problemas de aplicación de la legislación vigente.

Agenda de cooperación

La existencia de una agenda paralela de cooperación es uno de los logros de esta negociación, aunque ciertamente no se trata de un segundo Plan Marshall como algunos sectores habrían deseado. Esta cooperación hay que entenderla como un instrumento complementario y en el cual las áreas de transferencia de tecnología, apoyo a las PYMES, apoyo al desarrollo rural, mejorar la capacidad de implementación de la normativa laboral y ambiental están al servicio de un incremento en la competitividad y en la facilitación del ajuste a nuevas condiciones de mercado para los sectores productivos.

4.2 PRINCIPALES RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN EN LA PARTE NORMATIVA

Tanto Estados Unidos como los países de Centroamérica son parte del Sistema Multilateral de Comercio y por lo tanto tienen derechos y obligaciones vigentes entre sí, independientemente de la negociación de un TLC. Adicionalmente, entre estos países existe otro marco jurídico aplicable a las relaciones comerciales constituido por la ICC y preferencias arancelarias unilaterales.

Por lo anterior podemos decir que cualquier análisis de resultados debe tomar en cuenta la existencia de dos niveles de perspectiva, uno dado por el marco multilateral y otro dado por el “*status quo*” vigente debido a la ICC.

El primero de estos niveles está fundamentalmente relacionado con los temas normativos y su análisis se debe hacer tomando en cuenta:

1. ¿En qué medida era conveniente conservar únicamente el marco OMC en un tema en particular?
2. ¿En qué temas debíamos pretender un acuerdo “OMC plus” y en cuáles no?
3. ¿Permite el TLC ajustes a su propio marco según evolucione el Sistema Multilateral de Comercio?

El segundo de los niveles es fundamentalmente de naturaleza arancelaria y relacionado con las normas de origen que condicionarán nuestra oferta exportable. Si vemos el TLC en este nivel, en su dimensión arancelaria (programa de desgravación), es obvio que el “valor” de los resultados será muy diferente a si vemos la negociación arancelaria con respecto al nivel de los derechos y obligaciones netamente provenientes de la OMC en los artículos I y II de GATT.

Agrupamos el análisis de los resultados normativos del TLC en las siguientes áreas:

- Aspectos generales (que incluye trato nacional y acceso a mercados, aspectos institucionales, definiciones, transparencia y disposiciones institucionales y solución de controversias)
- Defensa comercial
- Compras del Estado y propiedad intelectual
- Medidas fitosanitarias y obstáculos al comercio
- Servicios e inversión
- Temas ambiental y laboral

Identificaremos aquellos puntos de cada área en los que resaltan aspectos que inciden en el balance global, según los objetivos planteados y los parámetros señalados en el punto anterior.

4.2.1 Aspectos generales

Compatibilidad con la integración regional

El TLC tiene una cobertura que incide directamente en las regulaciones jurídicas intracentroamericanas. De esta forma las obligaciones del Tratado aplicarán no sólo entre Estados Unidos y cada país centroamericano sino también a lo interno de la región con algunas excepciones (multilateralidad), y sin demérito de la posibilidad de que Centroamérica pueda seguir avanzando en su proceso de integración regional. Son excepciones a este principio las disposiciones relativas al programa de desgravación, las reglas sobre salvaguardias especiales agrícolas y textiles, la administración de las reglas de origen centroamericanas, lo relativo a sanciones en medio ambiente y aspectos laborales y algunos anexos de compromisos institucionales por país.

De esta forma el TLC complementa la integración regional en temas en los que hasta la fecha había existido un vacío normativo o regulaciones insuficientes, a la vez que no es excluyente con posteriores avances del marco regulatorio.

Únicamente queda un área en la que la aplicación de la multilateralidad, que bajo los supuestos anteriores conlleva la necesidad de que empresas en particular deban ajustarse a nuevas condiciones de mercado que implican cambios relevantes, y es el caso de las empresas instaladas en zonas francas, régimen productivo tradicionalmente exceptuado de libre comercio regional y al que ahora le serán aplicables las disposiciones del TLC contenidas en el Capítulo 3.¹¹

Se conservan potestades y derechos relevantes obtenidos en la OMC

El artículo 1.3, párrafo uno, del TLC señala un “piso mínimo” jurídico para las obligaciones y derechos de las partes constituido por el régimen actual de las mismas como países miembros de la OMC.

Efectos importantes de esta disposición se reflejan en la conservación (no sin cierta polémica por parte de Estados Unidos) de los derechos amparados en el artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC relativo a las salvaguardias especiales agrícolas (SGE por precio y volumen) o en las potestades de cada país de regular o no aspectos relativos a patentes de segundo uso o importaciones paralelas en propiedad intelectual.

Mayor certeza jurídica en las relaciones comerciales

Existe una discusión a nivel jurídico en torno a los alcances de las obligaciones que Estados Unidos adquiere mediante la suscripción de este tipo de acuerdos con relación a la jerarquía legal que tienen a nivel interno.

Los Estados Unidos suelen negociar este tipo de acuerdos bajo la modalidad de “*agreement*”, figura jurídica que en su “pirámide normativa” no necesariamente tiene la misma jerarquía que tienen los tratados internacionales en nuestros países, donde únicamente las constituciones políticas tienen mayor rango que los tratados aprobados por los parlamentos.

No obstante, para efectos prácticos e incluso con respecto a las obligaciones previamente vigentes entre las partes según la OMC, es importante hacer notar que los países se comprometen en este tratado a aplicar sus disposiciones a todos los niveles de Gobierno (salvo que el propio tratado indique lo contrario).

11 Artículos 1.1 y 1.3 párrafo dos del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos.

Esto también es importante para la aplicación de disciplinas como el Trato Nacional a nivel estatal y así se establece en el artículo 1.4.

Estados Unidos no es suscriptor de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados, aunque en la práctica sigue sus principios. El artículo mencionado es muy importante en la medida en que garantiza la existencia de responsabilidad internacional por lo suscrito, independientemente de la discusión esencialmente interna acerca de su rango jurídico. De esta forma el contenido del TLC queda también bajo la cobertura de los mecanismos de solución de controversias que el mismo indique (Capítulo 20).

Tasas de cobro por servicios administrativos aduaneros en Estados Unidos

El TLC, en su artículo 3.10, párrafo 4, dispone su eliminación (rubro que representaba unos 25 millones de dólares anuales sólo para el caso de Costa Rica) y en general se imponen los criterios del artículo VIII del GATT en materia de cobro de servicios y requisitos de importación que relacionan estrechamente dicho cobro al costo real de los servicios o requisitos necesarios.

Administración de contingentes y requisitos de desempeño

Era relevante para algunos sectores productivos (maíz y arroz por ejemplo) la existencia de requisitos de desempeño, ya que en esos casos vinculan la posibilidad de importaciones bajo tratamiento arancelario preferencial a los países centroamericanos con la compra por parte del importador de cosecha local del producto. El TLC exonera de la aplicación de las disposiciones sobre contingentes arancelarios y licencias de importación (artículo 3.12) a tales requisitos, aspecto que contribuye con el frágil equilibrio de mercado que esos productos mantienen en cada país.

Garantía de reconocimiento de "lucro cesante" en el caso de las exportaciones de azúcar

Como norma general, todos los países centroamericanos obtuvieron en mayor o menor grado incrementos en su cuota de acceso preferencial al mercado azucarero estadounidense. Estos aumentos quedan cubiertos por una disposición contenida en el artículo 3.16 sobre Comercio Azucarero que señala para Estados Unidos la obligación de compensar, sobre la base de las ganancias eventuales, a los exportadores en caso de que en un año en particular no acepte en su mercado el incremento de cuota negociado en el TLC. Para cumplir con este compromiso Estados Unidos además debe notificar oficialmente a los países afectados con 90 días de antelación.

Transparencia

El TLC contiene un capítulo dedicado al tema de transparencia (Capítulo 20) cuyo objetivo principal es darle mayor previsibilidad a la elaboración y aplicación de medidas que afecten el comercio, o la inversión por cada parte, básicamente mediante la notificación o publicación de las mismas inclusive con carácter de "proyecto".

Solución de controversias

El TLC, en su normativa, hace referencia directa a tres mecanismos de solución de controversias: el mecanismo general referido en los artículos XXII y XXIII del GATT y disposiciones concordantes de la OMC, el mecanismo de solución de controversias Inversionista – Estado (Capítulo X del TLC), y el que nos interesa en este momento que es el específicamente creado por el TLC y que funcionará para atender los asuntos de incumplimiento por una parte o menoscabo de intereses para los países suscriptores.

¿Qué tanto se puede obtener de ventaja en un mecanismo específico de solución de controversias con relación al de la OMC? La respuesta a lo anterior se encuentra fundamentalmente en los plazos de resolución del conflicto, así como en las alternativas que existen de que el mismo pueda ser resuelto por medios más directos entre los países, aprovechando instancias como los buenos oficios y la conciliación.

Un rápido examen de los artículos del Capítulo 20 del TLC nos llevan a la conclusión de que no pareciera haber motivos para pensar que la solución de una controversia abordada por el mecanismo específico del TLC deba demorar más de un año natural, aunque obviamente la complejidad de los casos a atender puede afectar esta expectativa ocasionalmente.

Es una lástima que dos temas tan importantes y a la vez terreno fértil para el surgimiento de problemas comerciales, como los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias, hayan quedado excluidos en lo fundamental de la posibilidad de recurrir al mecanismo específico señalado.

Sobre los aspectos generales nos quedan las siguientes inquietudes: si bien es cierto que los aspectos positivos de la negociación en estos temas son mayoritarios, se hace necesario destacar dos disposiciones del TLC que a nuestro juicio es necesario analizar con cuidado dado que potencialmente pueden incidir en los resultados del mismo en los plazos mediano y largo. La primera de ellas es la contenida en el artículo 22.3 y que señala:

"Si cualquier disposición de los acuerdos de la OMC que las Partes hayan incorporado a este Tratado es enmendada, las Partes se consultarán con miras a

enmendar la disposición correspondiente de este Tratado, según corresponda de conformidad con el artículo 22.2.”

Esta disposición contiene una diferencia con la forma en que tradicionalmente se regula la situación de suscripción de acuerdos internacionales de los que las partes son miembros, y que luego son reformados, siempre contando con la membresía de las partes; generalmente las partes, al adoptar la nueva normativa, automáticamente incorporan la misma al acuerdo original. Este no es el caso de este TLC en el que la nueva normativa debe pasar por un proceso previo de consultas y, de ser aprobada, tramitarse como una enmienda al propio TLC (artículo 22.2).

Existiendo temas en los que la remisión a los Acuerdos OMC es casi total (medidas sanitarias y fitosanitarias u obstáculos técnicos al comercio), es importante evitar que en el futuro se puedan producir desfases entre la normativa multilateral y la del propio TLC.

La segunda inquietud deviene, tal y como habíamos mencionado, de la posibilidad que conservan los países de modificar y acelerar los programas de desgravación originales en forma bilateral con Estados Unidos, debiendo únicamente notificar a las demás partes de lo anterior (artículo 3.3 párrafo cuatro).

4.2.2 Defensa comercial

El TLC contiene un capítulo entero denominado de “defensa comercial”; de esta forma el Capítulo 8 señala los derechos y obligaciones atinentes a la aplicación de la salvaguardia “global” o general del artículo XIX del GATT y la “bilateral”, aplicable únicamente al comercio entre Estados Unidos y cada país centroamericano; el capítulo citado también contiene alguna normativa accesoria para el caso de “dumping”.

No obstante, la “defensa comercial” no se agota en este capítulo dado que existen disposiciones importantes en el Capítulo 3 (subsidiarios a la exportación, salvaguardia agrícola y textil) así como lo ya mencionado de la conservación de los derechos ante la OMC en materia de la salvaguardia especial agrícola (SGE) del Acuerdo sobre la Agricultura.

Antes de comenzar a analizar los resultados, es importante recordar que este tema debía asimilar la presión de una debida “compensación” por parte de Estados Unidos ante la imposibilidad de negociar sus apoyos internos a la agricultura, así como reflejar la existencia de asimetrías en beneficio de los países de Centroamérica.

Restricciones al otorgamiento de subsidios a la exportación

El impacto de los subsidios a la exportación (únicos con compromisos identificables de previo por producto según Ronda Uruguay) es variable. Para el caso de los Estados Unidos y Centroamérica el sector potencialmente más expuesto a los mismos, en caso de una desgravación, es el sector lácteo.

El TLC, en su artículo 3.14, contiene una serie de disposiciones que restringen el otorgamiento de estos subsidios en el comercio recíproco, restricción que cesa si la parte importadora realiza importaciones subsidiadas desde un tercer país o no adopta medidas para evitarlas.

Una debilidad originalmente advertida en esta regulación, debido a la discusión en torno a si los créditos a la exportación estadounidenses quedaban incluidos en la misma, parece estar en vías de solución en virtud de los recientes acuerdos obtenidos en la Ronda Doha.

Salvaguardia bilateral

Todos los tratados de libre comercio contemplan un mecanismo de salvaguardia bilateral y éste no es la excepción. Este tipo de salvaguardias tienen un funcionamiento similar a la de la salvaguardia del artículo XIX del GATT en cuanto a sus causales, no obstante su efecto es diferente (no permiten superar arancel consolidado) así como su ámbito de aplicación (sólo comercio bilateral) y vigencia (no pueden aplicarse después de la llegada a 0% del arancel).

Los artículos 8.1 a 8.5 norman su aplicación, estableciendo los clásicos requisitos de aumentos relativos o absolutos en las importaciones, debido a la desgravación arancelaria que causen, o amenacen causar, un daño sustancial a la industria local de bienes similares, o directamente competidores, no pudiendo superar arancelariamente esta salvaguardia el arancel menor que resulte de la comparación entre el arancel de nación más favorecida vigente al momento de su adopción y el vigente previo a la entrada en vigor del TLC, aunque también puede implementarse suspendiendo la desgravación negociada.

En principio esta salvaguardia no puede superar en su vigencia los cuatro años o ir “más allá” de la llegada a 0% del arancel respectivo (lo que descarta su aplicación en productos negociados en etapa A de desgravación) con liberalizaciones progresivas.

Salvaguardia agrícola

La salvaguardia agrícola fue pensada inicialmente como un mecanismo de protección para productos sensibles objeto de desgravación que permitiera

“compensar” los efectos de las distorsiones introducidas por los apoyos internos a la agricultura de Estados Unidos.

De hecho hasta la séptima ronda de negociaciones se hablaba de la posibilidad de contar con dos modalidades de la misma, por precio y por volumen, de manera similar a como existe en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura en su artículo 5, aunque esta nueva salvaguardia agrícola vendría a ser una versión potenciada de la misma y más ágil.

En general la nueva salvaguardia por volumen (dado que finalmente la de precio no llegó a acordarse) cumple su objetivo de ser más ágil, aunque sería necesario un análisis producto por producto y país por país, contrastando las listas de oferta agrícola presentadas en Ronda Uruguay, para determinar si su efecto es o no superior en cuanto a protección con respecto a las del artículo 5 mencionado.

Esto es importante aunque no debe olvidarse que, en virtud del artículo 1.3 del TLC, los países centroamericanos aún pueden aplicar esas salvaguardias de la OMC. En todo caso es importante hacer notar también que no sería correcto señalar que la nueva salvaguardia “compensa” dichas distorsiones dado que, como se verá, su alcance es como máximo igualar el arancel NMF vigente en forma previa al TLC o al momento de su adopción, arancel éste que puede no suplir la totalidad de la distorsión causada por los apoyos internos en un producto en particular.

El artículo 3.15 establece las normas básicas de aplicación de la salvaguardia y que en lo fundamental son:

- La salvaguardia cierra, total o parcialmente, la diferencia entre el arancel del programa de desgravación y el menor entre el arancel NMF vigente antes del TLC *versus* el vigente en el momento de adoptar la medida.
- Su aplicación es escalonada pues la capacidad de cerrar dicha brecha disminuye con el paso del programa de desgravación (durante los primeros 5 años suple el 100% de la diferencia, del año 6 al 10 el 75% y del año 11 al 14 el 50%).
- Se aplica al superarse el contingente de acceso mínimo negociado con Estados Unidos para cada producto, y en forma automática a nivel directo del control aduanero, sin proceso previo. La salvaguardia estará en vigor durante el año calendario respectivo.
- La nueva salvaguardia sólo procede durante el programa de desgravación como norma general, aunque la Comisión de Revisión Agrícola creada en el artículo 3.18 puede prorrogar dicha vigencia.

En relación con este apartado, nuestra conclusión es que la suma de los mecanismos de protección

creados específicamente por el TLC, más los derechos que como países miembros de la OMC conservamos al amparo del artículo 1.3 del tratado, son un marco de protección razonable partiendo de que el TLC obviamente fomenta la apertura total aunque gradual de los mercados involucrados.

Hay dos aspectos muy importantes en la aplicación de la salvaguardia: primero, el hecho de que la salvaguardia especial mencionada únicamente se aplique en beneficio de los países centroamericanos; segundo, el hecho de que es jurídicamente casi imposible que Estados Unidos pueda aplicar salvaguardias a las exportaciones de Centroamérica. Esto debido a la inexistencia de uno de los elementos o requisitos básicos para ello, la desgravación (en la medida en que el programa de desgravación consolida preferencias arancelarias de la ICC, o sea que los productos centroamericanos en su mayoría ingresarán con libre arancel), más la reciente evolución de las discusiones de Ronda Doha en áreas clave como la Cláusula de Paz y Subsidios a la Exportación, cerrando el panorama de forma favorable.

No obstante nos atrevemos a plantear una inquietud que creemos es procedente para una adecuada respuesta de los mecanismos de protección de salvaguardias del artículo XIX y bilaterales en caso de que su uso legítimo sea requerido. Nos referimos a la disposición contenida en el artículo 19, párrafo a), del Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia que condiciona la aplicación de medidas de emergencia al plazo de 30 días, desde el momento en que se declara oficialmente abierta una investigación. Este plazo, que no aparece en los acuerdos respectivos de la OMC, es demasiado largo para atender situaciones de emergencia.

4.2.3 Compras del Estado y propiedad intelectual

Temas nuevos en el comercio internacional pero no estrictamente novedosos en las negociaciones efectuadas por países centroamericanos. Las compras del Estado tuvieron un perfil relativamente bajo durante las negociaciones del TLC, a diferencia de lo sucedido con propiedad intelectual; no obstante es necesario precisar en este punto lo ya expuesto, en el sentido de que en realidad los puntos polémicos de propiedad intelectual quedan reducidos básicamente a la protección de los datos de prueba y en algunos casos a la necesidad de suscribir el Convenio UPOV.

Como con cualquier tema, el de compras del Estado exigía manejar un balance entre diferentes intereses que en este caso giraban en torno a las dos concepciones de tratamiento que tiene el tema,

dependiendo de si lo vemos desde una perspectiva de simple búsqueda de eficiencia en el uso de recursos públicos limitados, en cuyo caso se tenderá a ser bastante liberal en la negociación, o si lo vemos desde una perspectiva de fomento al desarrollo de las actividades productivas locales, para lo cual es importante entonces reservar cierto espacio exclusivo de acción a las empresas locales en las compras que realizan los gobiernos (particularmente PYMES o pequeñas y medianas empresas).

“Umbrales” es la palabra mágica en este tema, entendiendo por lo anterior el monto monetario por debajo del cual los gobiernos se reservan el derecho a aplicar regulaciones que pueden discriminar entre oferentes locales y extranjeros. Restringir el uso de dichos umbrales por parte de Estados Unidos, tanto a nivel federal como estatal, lograr que el mayor número posible de Estados se integraran al TLC, conservar condiciones de acceso favorables legalmente establecidas para las PYMES nacionales partiendo de que existiera dicha legislación, así como mantener algunas limitantes de cobertura institucional, eran las principales metas de Centroamérica.

El resultado final es positivo en la medida en que tales metas fueron alcanzadas. Estados Unidos comprometió 17 Estados en la negociación; aunque esto es la mitad del número negociado con Chile por ese país, los montos negociados como umbrales federales son los más bajos acordados en un TLC por Estados Unidos.

Como veremos posteriormente debe partirse, en este caso, de que los países centroamericanos practican un régimen bastante abierto en las regulaciones de compras del Estado (no aplican umbrales y ninguno había suscrito el acuerdo respectivo de la OMC), por lo que la negociación se centraba más en una estrategia de obtener las máximas limitaciones posibles para Estados Unidos en esa área más que en limitar sus propias condiciones para los proveedores estadounidenses.

Los umbrales se encuentran establecidos a todos los niveles en los anexos del Capítulo 9 e incluyen gradualidad para el caso de los países de Centroamérica.

Para entidades del Gobierno Central, dichos umbrales son de \$117.100 durante los primeros tres años de vigencia del TLC y se homologan con los estadounidenses en \$ 58.550 a partir de ahí.

¿Pudo haber un resultado mejor? Posiblemente. En condiciones óptimas la lista de Estados comprometidos por Estados Unidos debía haber sido similar a la negociada con Chile. Además, dos aspectos relativos a los umbrales restan efecto a los resultados obtenidos: en primer lugar, el que los umbrales a nivel estatal, al ser manejados en forma autónoma por cada estado, sean mucho más altos que el umbral federal (a nivel

estatal rondan los \$400.000); y en segundo lugar, el hecho de que para el caso específico de servicios de construcción, el umbral negociado del orden de \$6.725,0000 cierra, en definitiva, muchos espacios de acceso al mercado estadounidense o al menos no compromete la no adopción de prácticas discriminatorias.

En el tema de propiedad intelectual, los ministros responsables de la negociación en Centroamérica habían acordado en este tema: “Buscar el establecimiento de disciplinas que aseguren una adecuada y efectiva protección de los derechos de la propiedad intelectual que tomen en consideración las diferencias de tamaño y desarrollo en las economías de los países centroamericanos y de Estados Unidos”.¹²

El sector empresarial, por otra parte, agregaba a lo anterior la necesidad de un equilibrio entre los intereses de los inventores y ciertos requerimientos de interés público relacionados con la disponibilidad de productos “genéricos”. Y este último aspecto es medular para el tema de la salud pública y la forma en que los países insertan su tratamiento en su régimen de seguridad social, lo que a su vez significa que la existencia y solidez de dicho régimen puede incidir en el efecto final de lo negociado.

Propiedad intelectual abarca una serie de temas (marcas, derechos de autor, indicaciones geográficas, denominaciones de origen etc.). No obstante, es el tema de patentes y datos de prueba el que finalmente incide sobre el balance de la negociación.

Básicamente entendemos que en materia de propiedad intelectual, específicamente en patentes y datos de prueba, tenemos dos intereses legítimos y atendibles que llevar a la mesa de negociación. Por un lado el interés público y supremo en la disponibilidad de productos genéricos para la población, sobretodo en medicamentos, y por el otro, un interés particular relacionado con las condiciones de mercado de empresas locales productoras de esos genéricos, ya sean medicamentos o agroquímicos.

Todos los países centroamericanos contaban, previo a la negociación, con la base legal mínima constituida por el respectivo acuerdo de la OMC (ADPIC o Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio), y era claro que para la mayoría de los sectores productivos esa normativa relativamente novedosa era punto de referencia obligado.

De los dos intereses legítimos mencionados es claro que los gobiernos centroamericanos optaron por priorizar el primero de orden público, al tratar de garantizar la mayor disponibilidad posible de productos

12 Ministerio de Comercio Exterior, 2003.

genéricos, independientemente de si los mismos eran suplidos o no por empresas locales; veamos el porqué.

¿Cómo se podía alcanzar el fin público citado?

El espectro de opciones era el siguiente:

- Evitar prolongar más allá de los 20 años el plazo de protección para patentes
- Evitar el patentado de “segundos usos” si se genera información nueva sobre el producto
- Garantizar la posibilidad de extender licencias obligatorias en casos de emergencias nacionales
- Garantizar la posibilidad de efectuar importaciones “paralelas” de los productos (es decir, la protección de la patente en ese sentido es territorial y el país conserva el derecho de importar el mismo desde otros países y proveedores)
- Evitar que la definición de cobertura de obligaciones para “productos nuevos” abarcara a productos ya aprobados para comercialización en un país
- Implementar la “Cláusula Bollar” que permite que el productor de genéricos pueda adelantar sus gestiones para obtener el permiso de comercialización haciendo referencia a los datos de prueba presentados por el detentador de la patente

Sólo para efectos de ilustración nos permitimos señalar cuáles eran las intenciones de negociación de Estados Unidos en el tema de patentes:

- Patentar métodos quirúrgicos, terapéuticos y de diagnóstico.
- Patentar seres vivos (animales y plantas).
- Aceptar patentes de segundo uso.
- Prohibición de importaciones paralelas (incluso en derechos de autor).
- Restringir el uso de licencias obligatorias.
- Aumentar plazos de protección de las patentes por atrasos administrativos.
- Establecer plazos de protección de datos de prueba de 5 años para productos farmacéuticos y 10 años para agroquímicos.

Como puede verse, una aceptación de las propuestas estadounidenses sencillamente habría puesto en peligro la consecución del fin público mencionado.

Del examen de los resultados de la negociación, sin embargo, resulta un panorama diferente, pues Estados Unidos únicamente alcanzó dos de sus objetivos principales en el tema: el aumentar los plazos de protección de las patentes por atrasos administrativos (artículo 15.9, párrafo 6) y la protección de los datos de prueba, algo a lo que nuestros países estaban obligados, aunque el plazo aún era objeto de discusión interna (artículo 15.10, párrafo a)).

La prórroga de la protección por atrasos administrativos, sin embargo, es algo perfectamente subsanable con el fortalecimiento de los entes encargados de las

labores de registro en cada país, y el caso de los datos de prueba consideramos que el conjunto de potestades que retienen los países (particularmente las relativas a licencias obligatorias e importaciones paralelas) reducen significativamente el riesgo de impacto en la disponibilidad de productos para la población, aunque la existencia de un régimen de seguridad social solvente y de cobertura generalizada es un factor de peso a nuestro juicio.

Es importante notar es que la posición de mercado de empresas suplidoras de productos genéricos enfrentará nuevos retos en la medida en que verán vedado el acceso a los datos de prueba presentados por los generadores de la información al menos durante un plazo, razón por la cual sus productos no podrán entrar al mercado con la celeridad con que lo hacen hoy en día.

El TLC también contiene un “Entendimiento relativo a algunas medidas de salud pública” el cual dispone que si en el futuro el ADPIC se llegara a reformar en materia de acceso a medicinas y salud, esta reforma se incorpora en forma automática al TLC, lo que es una excepción a lo mencionado con respecto a los procedimientos de enmienda que regula el Capítulo 22.

Otro tema polémico en el contexto de la propiedad intelectual lo era –y aún es– el patentado de seres vivos, plantas y animales, así como la ratificación de la UPOV. Este Acuerdo Internacional únicamente había sido ratificado y puesto en vigor por Nicaragua; aunque existe el compromiso vía ADPIC de adoptarlo, o adoptar un régimen alternativo, el asunto seguía siendo objeto de debate debido a sus posibles implicaciones en el acceso a semillas genéticamente mejoradas por parte de los productores agrícolas.

Estados Unidos finalmente impuso su posición en el tema UPOV. Sin embargo los países centroamericanos tomaron previsiones para mitigar el efecto de este compromiso. ADPIC originalmente establecía un plazo a diciembre del 2004 para suscribir UPOV o un esquema “*sui generis*” de protección; el TLC permite prorrogar tal plazo en forma diferenciada por país (Nicaragua, 1 de enero del 2010; Costa Rica, 1 de junio del 2007; y los demás al 1 de enero del 2006).

En ese sentido el artículo 15.5 (a) del TLC tiene una nota de pie de página que brinda espacio de maniobra suficiente, en principio, para tutelar los derechos de pequeños productores agrícolas.¹³

13 “Las Partes reconocen que el Convenio UPOV de 1991 contiene excepciones a los derechos del inventor, incluyendo los actos realizados en el marco privado y con fines no comerciales de los agricultores. Además las Partes reconocen que el Convenio UPOV 1991 establece restricciones al ejercicio de los derechos

Es justo reconocer que la protección de las patentes y los datos de prueba marcan el punto de inflexión de la negociación e inciden sobre el balance de la misma. Consideramos, por lo expuesto, que el interés público de garantizar disponibilidad de productos genéricos para la población queda satisfecho con el TLC aunque si se advierte un riesgo, al menos temporal, para las empresas suplidoras de los mismos a nivel local.

No obstante en este tema, como en tantos otros, existen medidas de agenda interna que pueden mitigar los riesgos para el sector productivo local y para el caso que nos ocupa la posibilidad de “homologar” los registros nacionales a los registros estadounidenses y europeos es importante dado que esto implicaría que el plazo de los 5 años de protección de los datos de prueba empezaría a correr desde el momento en que dicho registro se haga en el extranjero y no quedaría supeditado a la acción del innovador en el registro local.

4.2.4 Medidas sanitarias, fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio

A primera vista, y dado que el TLC en lo fundamental remite al cumplimiento de los respectivos acuerdos multilaterales, sería fácil concluir que no existe un “plus” positivo en la negociación de estos temas. Sin embargo, una lectura más detallada de los textos negociados arroja una luz diferente en áreas que son de interés, como una mayor transparencia en la elaboración y aplicación de normativa a la vez que se dan garantías adicionales de sujeción a parámetros internacionales reconocidos. De ambos temas, es el de obstáculos técnicos al comercio el que encuentra un mayor desarrollo en el TLC y aquí las ventajas de lo negociado son:

- Remisión directa a los principios del Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC para la identificación de normas, guías o recomendaciones internacionales. Esto es importante dado que, a pesar de que Estados Unidos es suscriptor de los acuerdos internacionales de interés, en la práctica suelen seguir los lineamientos de sus propios entes normativos en forma independiente de los parámetros internacionales (artículos 7.1, 7.2 y 7.3).

del obtentor por razones de interés público, siempre que las Partes tomen las medidas necesarias para asegurar que el obtentor reciba una remuneración equitativa. Las Partes también entienden que cada Parte puede valerse de estas excepciones y restricciones. Finalmente las Partes entienden que no existe ninguna contradicción entre el Convenio UPOV y la capacidad de una Parte de proteger y conservar sus recursos genéticos”.

- Facilitación del comercio vía trabajo conjunto y cooperación en áreas como reglamentación, armonización con normas internacionales y declaraciones de conformidad. Esto se hace extensivo a la evaluación de conformidad (artículos 7.4 y 7.5). Como detalles, inclusive el TLC señala que las partes permitirán que personas de otra parte participen en el desarrollo de reglamentación técnica (artículo 7.7) y establece la obligación de notificar en forma inmediata las detenciones de bienes fundamentadas en supuestos incumplimientos de normativa técnica (artículo 7.7 párrafo 7).

Finalmente, en ambos temas se crea un Comité específico para monitorear la implementación de los respectivos capítulos (artículos 6.3 y 7.8) y para el caso de la medidas sanitarias y fitosanitarias, la cobertura del capítulo abarca inclusive “medidas que puedan afectar indirectamente el comercio entre las partes” según lo expuesto en el artículo 6.2, párrafo primero, y cuyo ejemplo típico sería un cobro excesivo por la tramitación de un permiso o ejecución de una inspección.

4.2.5 Servicios e inversión

Con la única salvedad de los casos de telecomunicaciones y seguros para Costa Rica, en general los regímenes legales que regulan las áreas de servicios en los países de área son bastante abiertos, independientemente de los compromisos de consolidar tal nivel de apertura en acuerdos internacionales.

En inversión, el panorama es similar. La región tiene a Estados Unidos como su principal inversor y maneja una política de atracción de la inversión extranjera sustentada en exenciones fiscales (zonas francas) y/o en el ofrecimiento de mano de obra especializada o adecuada para la ejecución de determinadas labores (maquila textil).

No obstante, y con la excepción de Costa Rica, la región ha sufrido los embates de la reducción de los flujos de inversión a nivel mundial desde el año 2000 a la vez que ha empezado a competir en forma cada vez más directa con China.

Debido a la dependencia de la inversión extranjera, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la región centroamericana en la práctica ha venido aplicando un régimen de atracción de dicha inversión basado en el otorgamiento a la misma del trato nacional, el principio de nación más favorecida y la ausencia de requisitos de desempeño, todo esto únicamente con excepciones en áreas consideradas estratégicas.

Ante este panorama era difícil plantearse el “valor agregado” que podía aportar el TLC en un sistema generalmente abierto y receptivo de la inversión

extranjera. No obstante, visto el resultado final de la negociación, el nuevo marco jurídico establece una serie de ventajas en dicha atracción de capital extranjero básicamente mediante lo siguiente:

- a) Efecto de consolidar la legislación en el tema. Los países del área adoptan un régimen que, si bien es cierto es compatible en general con su normativa, tiene mayor rango jurídico que la misma por ser un tratado internacional. Esto da mayor certeza a la inversión. Es importante tomar en cuenta, además, que esta normativa es de alcance multilateral por lo que también registrará las inversiones entre países del área.
- b) El TLC, de esta forma, solidifica la política de atracción cimentada en los principios mencionados: trato nacional, nación más favorecida y restricción al uso de requisitos de desempeño, salvo aquellos asociados con promoción de algunas políticas sociales o medidas justificadas al amparo de la protección del medio ambiente (artículo 10.9.3 c)), áreas en las que inclusive hace extensivo este tratamiento a países no parte del TLC.
- c) Establecimiento de un “nivel mínimo de trato” (artículo 10.5), acorde con el Derecho Internacional Consuetudinario.
- d) Procedimientos para la expropiación e indemnización de la inversión extranjera.
- e) Procedimientos para la solución de controversias entre inversionistas y Estado.

En resumen el TLC aporta mayores garantías jurídicas al inversionista extranjero, consolida las políticas nacionales de atracción y guarda el espacio necesario para que las partes puedan establecer excepciones mediante la inclusión de ciertos sectores en los anexos de medidas disconformes, o para desarrollar determinadas políticas de carácter social y estratégico, como por ejemplo la no prohibición de establecer ciertos requisitos de desempeño.

El tema de inversiones hoy día es polémico pues algunos sectores han considerado que el mismo, o la negociación realizada, supedita la soberanía del Estado o lo coloca en desventaja frente al inversionista en el contexto del mecanismo de solución de controversias. Otro argumento que se esgrime es que al consolidarse el régimen jurídico actual, el Estado pierde “margen” de acción en el desarrollo de políticas.

No consideramos estas objeciones procedentes por las siguientes razones: primero, el TLC establece un mecanismo de solución de controversias procesalmente equilibrado y que en realidad es muy similar al existente para las controversias entre Estados. El mecanismo del TLC hace referencia inclusive a otros ya vigentes en tratados suscritos por países de la región (BITs o “*Bilateral Investment Treaties*” e

inclusive TLCs) como el Convenio sobre el Arreglo de Diferencias relativas a las Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados y el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), así como las Reglas de Arbitraje de la Comisión de Naciones Unidas sobre Derecho Internacional Mercantil (CNUDMI).

Segundo, aparte de las ya mencionadas potestades que se reservan los Estados, ya sea por la inclusión de sectores económicos en el Anexo de Medidas Disconformes, y la posibilidad de imponer requisitos de desempeño en ciertas áreas, nos parece que el enfoque correcto de equilibrio entre la atracción de la inversión extranjera y su vinculación con el crecimiento y desarrollo local no debe basarse en el establecimiento de condicionamientos legales a la misma sino en la ejecución de políticas de reinversión de utilidades y desarrollo de industrias suplidoras de insumos.

Los mismos principios señalados para inversión en cuanto a la apertura de los regímenes jurídicos centroamericanos son aplicables al comercio transfronterizo de servicios (Capítulos 11 y 12 para Servicios Financieros del TLC) con la más importante excepción relacionada con los sectores de telecomunicaciones y seguros para Costa Rica, sectores reservados en forma exclusiva a la operación por parte del Estado.

No es objetivo de este trabajo analizar la importancia del sector servicios en el comercio mundial ni mucho menos, pero sí es necesario, dado que juzgamos la negociación como positiva, citar algunas de las razones por las que la liberalización de este sector es importante para el desarrollo regional, y OMC, en cuanto al vínculo entre esa liberalización y el desarrollo, da seis ventajas importantes:¹⁴

- Eficacia económica; servicios como telecomunicaciones, banca, seguros, transportes etc., contribuyen al desarrollo de todos los demás sectores de la economía.
- Desarrollo; el acceso a los servicios mundiales ayuda a los exportadores y productores de los países en desarrollo a aprovechar su capacidad competitiva.
- Ahorro a los consumidores.
- Innovación más rápida.
- Mayor transparencia y previsibilidad.
- Transferencia de tecnología.

La mecánica de negociación partió del otorgamiento de principios básicos sobre:

- Trato nacional.
- Trato de nación más favorecida.

14 GATS facts and fiction. Six benefits of service liberalization. Trade topics, services www.wto.org.

- Acceso a mercados.
- Presencia local.
- Transparencia en las regulaciones.
- Excepciones vía medidas disconformes y el no asumir compromisos en áreas fuera de la actividad comercial y que constituyan servicios de carácter social prestados por el Estado (ejecución de leyes, readaptación social, educación pública, salud pública, protección a la niñez, etc.).

Como puede verse existen muchas similitudes entre los planteamientos generales para los temas de servicios e inversión, resaltando el equilibrio entre la apertura (y consolidación jurídica de la misma) del mercado (mercado en el que también Centroamérica tiene capacidad de exportación en turismo, educación, etc.) y conservar el rol del Estado y su capacidad de intervención en áreas estratégicas.

En el logro de alcanzar ese delicado equilibrio entre la apertura y conservar determinadas potestades del Estado necesarias para el desarrollo y ejecución de políticas sociales, estimamos radica la mayor virtud de los acuerdos logrados tanto en servicios como inversión.

El tema es aún polémico a nivel de diversos sectores de la llamada sociedad civil, no así en el sector productivo, como lo es el caso de las telecomunicaciones y los seguros para Costa Rica, sujetos a un esquema de apertura gradual y regulado (estos sectores cuentan con anexos específicos para Costa Rica). Sin embargo hasta la fecha la polémica se nutre más de razones de índole ideológico que técnica comprobable dado que dichos sectores presuponen una excesiva intervención del mercado en detrimento de las potestades del Estado para fijar políticas, cosa que no parece desprenderse del texto negociado.

4.2.6 Temas ambiental y laboral

En el aspecto ambiental, el TPA era claro en dos sentidos sobre este tema:

- Estados Unidos debía asegurar, mediante los acuerdos comerciales, que no se debilitaran o redujeran las protecciones o leyes ambientales con el fin de afectar el comercio.
- Estados Unidos debía buscar un mecanismo de imposición de multas si una parte no cumplía los términos de un acuerdo sobre el tema.

De esta forma el nuevo TLC debía contar con el tratamiento del tema ambiental como parte integral del mismo y estar sujeto a un mecanismo de solución de controversias que implicaba el uso de multas

económicas por incumplimiento aunque, según el propio TPA, debía existir una vinculación con el comercio.

Los resultados de la negociación son los siguientes:

- Compromiso de aplicación de la legislación ambiental.
- Compromiso de no debilitar la legislación ambiental existente.
- Establecimiento de un Consejo de Asuntos Ambientales de nivel ministerial.
- La negociación de un acuerdo de cooperación ambiental.
- Reconocimiento de los acuerdos ambientales multilaterales.
- Realización de consultas ambientales colaborativas.

Básicamente el TLC no contiene obligación de suscripción de nueva normativa de fondo (como podría ser un compromiso de suscribir convenciones internacionales adicionales) sino que preserva la vigente, y constituye un medio de presión para que los Estados velen su cumplimiento, ya que el caso contrario genera, cuando tiene efectos comerciales, el uso del mecanismo de solución de controversias y con ello la posibilidad de una multa o sanciones comerciales equivalentes (artículo 20.17).

Planteada la necesidad de negociar el tema, el interés de Centroamérica se traducía en no aceptar efectivamente el que el TLC conllevara compromisos adicionales sustantivos (por ejemplo la suscripción de nuevos acuerdos internacionales en la materia), y que en caso de tener que emplearse el mecanismo de solución de controversias, el mismo contara con un procedimiento equilibrado de los intereses en conflicto. Pretensiones adicionales, como evitar que el tema se tratara en forma integral dentro del TLC o no aceptar la imposición de multas, eran irreales a la luz de los imperativos del TPA.

Lo negociado tiene varias ventajas para Centroamérica y básicamente las resumimos de la siguiente forma:

- El solo compromiso de la aplicación efectiva de la legislación ya vigente es un logro para los Estados y sociedad como un todo. El TLC deviene en una “doble garantía” de cumplimiento de la legislación nacional.
- Los países dejan fuera de la cobertura de la legislación ambiental que queda tutelada por el TLC actividades relacionadas con la recolección o explotación de recursos naturales (artículo 17.13).
- Los países conservan su soberanía para fijar sus propios niveles de protección ambiental (artículo 17.1).
- El TLC establece un mecanismo de consultas y solución de controversias equilibrado y con

participación de la sociedad civil (artículos 17.6, 17.10 y 17.11).

- Reforzamiento de los vínculos de cooperación mediante el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA).

Quedan únicamente dos inquietudes relacionadas con posiciones que tanto los gobiernos Centroamericanos como el sector privado compartieron y trataron de impulsar en la mesa de negociación sin éxito.

La disminución del monto potencial de partida de las multas (fijado en 15 millones de dólares) y la “gradualidad” en la aplicación de las mismas, entendiéndose como tal no el demorar el compromiso de aplicar la legislación local (algo que todos los Estados deben *per se* hacer) sino el que la posibilidad de aplicar multas se diera luego de un periodo de adaptación a la nueva normativa después de la entrada en vigor del TLC.

Adicionalmente es claro que el solo reto de cumplir lo que tan pródigamente hemos puesto en vigor puede ser un factor problemático y así ha sido manifestado por el sector productivo.

Argumentos que han sido esbozados por los opositores al TLC en el sentido de que, al igual como se hace en el tema laboral, la imposición de multas a los Estados constituye una “socialización” del daño que hace una empresa particular no son de recibo, dado que, como se ha visto, la sanción recae por el incumplimiento del deber de vigilancia de ese Estado quien además luego puede recuperar lo pagado, si es del caso, por la vía interna, amén de que la propia sanción económica podría no pagarse del todo con lo que entrarían en juego las sanciones comerciales sobre empresas particulares.

Finalmente, y aún en la hipótesis de aplicación de la multa, el monto de la misma se debe destinar al robustecimiento de las capacidades institucionales relacionadas con el cumplimiento de la legislación.

En el tema laboral el TLC, en forma similar a como se hace con el tema ambiental, también trata el tema laboral, sin que por ello pretenda ser un acuerdo internacional en materia laboral, aspecto que sigue reservado a foros específicos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tal y como reconoció en su momento la Conferencia Ministerial de la OMC en Singapur de 1996.

El sistema previo de “supervisión” de Estados Unidos en el tema recaía fundamentalmente en la sujeción de las preferencias de la ICC al cumplimiento de una serie de derechos fundamentales internacionalmente reconocidos, aspecto en el que reproducía lo establecido también para el SGP desde 1974. Estos derechos comprendían:

- Asociación
- Organización y negociación colectiva
- Prohibición de trabajo forzado
- Edad mínima de empleo
- Condiciones aceptables en salarios mínimos, horas de trabajo, seguridad y salubridad laboral
- Compromisos sobre las peores formas de trabajo de menores

Este sistema había sido, en principio, efectivo, e inclusive países del área como Costa Rica y Guatemala habían tenido que hacer modificaciones en sus legislaciones para ajustarse a los requerimientos del USTR y sus mecanismos de evaluación periódica.

A nivel gubernamental Centroamérica tenía como metas establecer un marco de protección de tales derechos que contemplara las diferencias de tamaño y capacidades de las economías, fomentar la cooperación y evitar que dicho marco implicara la adopción de medidas comerciales restrictivas.

El resultado final de la negociación es similar, en su trasfondo, al obtenido en el tema ambiental:

- Reafirmar las obligaciones de los países como miembros de la OIT.
- Reafirmar las obligaciones como suscriptores de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998).
- Establecimiento de un Consejo de Asuntos Laborales con nivel ministerial.
- Creación de un mecanismo de cooperación y desarrollo de capacidades.
- Consultas laborales cooperativas e inclusión del tema bajo cobertura del mecanismo de solución de controversias.

Al igual que en el tema ambiental, la obligación del Estado es velar por el cumplimiento de legislación vigente pero acorde con los principios mencionados, y sólo la omisión de cumplimiento reiterado de ese deber, de manera tal que afecte el comercio, origina la posibilidad de que el conflicto sea tratado en el marco de la solución de controversias y que de ahí se pueda pasar al terreno de las sanciones económicas o comerciales, en forma similar a como sucede en materia de medio ambiente.

Centroamérica gana porque toda sociedad gana en la medida en que existan mayores garantías para el cumplimiento de legislación que tiene que ver con el desarrollo humano y ése es el caso del tema laboral.

Sin embargo hay otro resultado positivo que es importante mencionar y que tiene que ver con una mejora en el marco procesal en relación al que, en estos temas, contemplaba la ICC, y que supeditaba a

una valoración del USTR la detección de incumplimientos de la normativa, valoración que no admitía, en caso de ser negativa, recurso alguno.

El TLC es otra historia por completo pues el procedimiento establecido (artículos 16.3 a 16.6) incorpora aspectos modernos y procesalmente equilibrados de los mecanismos de solución de controversias a la vez que permite la participación de la sociedad civil.

4.3 PRINCIPALES RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN EN ACCESO A MERCADOS

A partir de la tercera ronda de negociaciones se inició el proceso de intercambio de ofertas entre Estados Unidos y los países centroamericanos.

Centroamérica propone una oferta a Estados Unidos sobre la base de diferentes canastas de desgravación: libre comercio, denominada A; un mediano plazo, denominada B, en la que se ubicarían productos con aranceles entre 5 y menos de 10% *ad valorem*; un largo plazo, denominada C, para productos entre 10% y 15%; y un D, que sería un plazo mayor y que se acercaría al plazo del ALCA, para productos con aranceles superiores al 15%.

Estados Unidos presenta una oferta para el ingreso de los productos producidos en la región a su mercado. La opinión que, en su momento, externaron los centroamericanos fue que esa oferta era muy conservadora puesto que productos que podían ingresar bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe no estaban sujetos a libre comercio, estrategia de negociación empleada por Estados Unidos para obtener mejor acceso a sus productos a cambio de otorgar concesiones.

A la vez, y durante las siguientes rondas, Estados Unidos presenta una solicitud a Centroamérica para que incluya una mayor gama de productos en libre comercio, basada en porcentajes de comercio, los cuales variaban entre países principalmente porque la estructura del comercio de cada uno es diferente. Países con un menor comercio con ese país, como Nicaragua o Guatemala, debían incrementar su oferta, mientras que países como Costa Rica podrían cumplir, con un mayor margen, con la solicitud de Estados Unidos.

En las siguientes rondas se da un proceso de análisis de las diferentes propuestas por parte de los países y se inicia un proceso de mejoramiento de las ofertas por parte de ambas regiones. Sin embargo Estados Unidos presenta una lista de productos de interés de exportación a los países centroamericanos entre los cuales están productos de tecnología de

información, productos plásticos, químicos, fertilizantes, cosméticos, maquinaria, etc. En agrícolas se mencionan pollo, carne de bovino, lácteos, carne de cerdo, harina de trigo, miel de abeja, papa, cebolla, conservas, jugos, chocolates, aceites comestibles, cerveza, torta de soya, etc.

A partir de las diferentes solicitudes de Estados Unidos se inicia un proceso de negociación bilateral en acceso a mercados que se evidencia aún más a partir de las rondas séptima y octava. Particularmente en la ronda que se llevó a cabo en Houston, se negocia la parte de acceso industrial.

La estrategia de Estados Unidos fue dividir a los países, solicitando productos de su interés a cada uno en sectores diferentes. Por ejemplo a Costa Rica le solicitaba que hiciera una oferta más agresiva en productos plásticos, manufacturas de papel, juguetes, cosméticos, etc., entre otros.

En el sector agrícola, posteriormente, se da la misma dinámica en la que Estados Unidos presiona individualmente a los países para que otorguen un mayor acceso a sus productos.

La presión que se ejerce es en ambos sentidos: los países centroamericanos también presionan para que Estados Unidos mejore su oferta, la cual mantenía muy conservadora, a cambio del mejoramiento de las condiciones de ingreso de sus productos a la región. Es así como, igualmente, se dan diferencias entre los países en sus intereses de lograr el acceso a sus productos de exportación ya que su acceso por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe o el SGP tenía algún tipo de restricción.

Productos en los que se mantenía un interés común eran azúcar, textiles y confección. Intereses diferenciados por su producción podemos citar: en el caso de Nicaragua, maní y carne de bovino; en el caso de Costa Rica, etanol, atún en agua y aceite, concentrado de naranja, melones y otros; para Honduras el acceso en productos de confección era muy importante; y en El Salvador, productos de confección y etanol.

En la novena ronda se concluye la negociación para productos agropecuarios, textiles y productos de confección, para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y en general para todos los temas de la negociación aunque posteriormente, en enero, se realizaron algunas reuniones bilaterales de estos países con Estados Unidos para afinar algunos detalles.

Costa Rica decide no terminar su negociación en esta última ronda debido a que no encontró en el desarrollo de la misma un balance adecuado a sus intereses, principalmente en la negociación de productos agropecuarios sensibles, productos de confección y en los temas de telecomunicaciones y seguros, para los cuales Estados Unidos planteó sus aspiraciones en

las últimas rondas. Es así como Costa Rica cierra su negociación en una ronda adicional, en enero del 2004.

Con esta visión muy general de los antecedentes, y de las presiones que fueron ejercidas en la negociación de acceso, procederemos a hacer un análisis de los resultados en acceso a mercados.

4.3.1 Tasa base arancelaria

La negociación de la tasa base arancelaria, o la fecha para la cual cada país consolidó su arancel de nación más favorecida, resultó ser diferente para cada país, aspecto que llama la atención pues desde un principio se mencionó una única fecha para los cinco países de la región, la cual era el arancel al 1 de enero del 2003.

A continuación se presenta la fecha de consolidación de la tasa base arancelaria por cada país:

País	Fecha de consolidación de la tasa base arancelaria
Nicaragua	18 de noviembre 2004
Honduras	10 de diciembre 2003
Guatemala	7 de junio del 2003
El Salvador	1 de setiembre del 2003
Costa Rica	1 de enero del 2003
Estados Unidos	1 de enero del 2003

4.3.2 Categorías de desgravación

Según el anexo 3.3, desgravación arancelaria, del Capítulo 3 de Acceso a Mercados, fueron definidas varias categorías de desgravación comunes a los cinco países y algunas otras categorías por país (ver anexo 1).

Categorías negociadas por países:

País	Categorías
Costa Rica	M,N,R,S,T,U,V.
El Salvador	M,N,O,P,Q
Guatemala	M,N,O,P.
Honduras	M,N,O,P.
Nicaragua	M,N,O,P,Q

Las diferencias entre las categorías no sólo estriban en el número de años sino en la forma de desgravación o en el número de años para los cuales se mantiene el arancel de nación más favorecida. Por ejemplo para los productos negociados en las categorías O, R, Q, S y T, el libre comercio se alcanza en el año 15, las diferencias se dan en el periodo de gracia y en la forma

de desgravación, como se indicó anteriormente. Igualmente se diferencian en los productos a los que se les aplica.

4.3.3 Acceso a mercados

a) Acceso de los productos estadounidenses al mercado centroamericano

Sector agrícola

Planteada la necesidad de reconocer las asimetrías existentes, así como las sensibilidades del caso, se puede decir sin temor que el peso relativo de la negociación en el sector agrícola excedía su mera importancia comercial para convertirse en un tema político y de viabilidad de la negociación como un todo.

El sector agrícola centroamericano, diversificado y heterogéneo, tiene dos facetas que el TLC debía abarcar: una exportadora relacionada con productos no tradicionales (frutas tropicales y plantas ornamentales son particularmente relevantes aquí) y una productora orientada al mercado doméstico con productos distorsionados internacionalmente y/o “comodities”, que por su naturaleza generalmente se ubican bajo la categoría de “sensibles”.

La consolidación y expansión de las preferencias de la ICC llegó para Centroamérica al filo de la octava ronda de negociaciones celebrada en Houston, Estados Unidos y con ello se vieron satisfechas las pretensiones en esa área; durante la misma ronda se finalizó la negociación de los productos puramente industriales y los países centroamericanos cedieron en algunos de éstos a cambio de la consolidación de los beneficios de la ICC para los productos de interés.

¿Qué es lo que diferencia a la negociación agrícola de este TLC de otras precedentes? En materia de acceso a mercados lo más importante es, en primer lugar, la mínima existencia de “exclusiones” del programa de desgravación que no pasan de un producto, o a lo sumo dos, por país; y en segundo lugar, el uso intensivo y extensivo de contingentes arancelarios como forma no sólo de contemplar la sensibilidad de los productos sino también de evitar sesgos desfavorables para las cadenas productivas.

Centroamérica obtiene condiciones de acceso en desgravación inmediata para porcentajes que oscilan entre el 95% y el 98% de su oferta agrícola exportable a la vez que ve incrementadas sus cuotas preferenciales al mercado estadounidense en productos como azúcar y carne de bovino.

La negociación de productos sensibles tiene las siguientes áreas en común:

- Ninguno se desgrava totalmente antes de 15 años desde la entrada en vigor del TLC.
- Todos tienen períodos de gracia sin desgravación del arancel que oscilan entre los 5 años (aceites) y los 10 años (lácteos y arroz).
- Existen contingentes para productos que son materia prima o algunos productos finales. No obstante, en la inmensa mayoría de los casos los contingentes negociados no superan ni siquiera el 50% de las importaciones reales del producto o son comercialmente poco representativos.
- Todos los productos sensibles quedan cubiertos por la aplicación de la salvaguardia agrícola propia del TLC.

¿Se puede considerar esta negociación como exitosa? A nuestro juicio sí, partiendo del contexto de la negociación como un todo aunque, como señalamos

anteriormente, el efecto final depende también de la evolución de las discusiones multilaterales en la medida que la reducción arancelaria sea complementada por la disminución o eliminación de las distorsiones introducidas por los apoyos internos y subsidios a la exportación.

Únicamente quisiéramos llamar la atención sobre el hecho de las diferencias que se palpa en la negociación de los cinco países del área; en general puede observarse a Costa Rica con la oferta de acceso a su mercado más conservadora de la región, tal como se nota en el cuadro referido a los productos sensibles.

Textiles y productos de confección

El acceso de confecciones y el comercio azucarero eran los únicos temas en los que Estados Unidos tenía una postura defensiva que se reflejó en un proceso de negociación lento, en ocasiones contradictorio, y que

Producto	Acceso al mercado de Centroamérica	Acceso al mercado de Estados Unidos
Carne de bovino	<ul style="list-style-type: none"> • Costa Rica obtuvo 5 años de gracia. Nicaragua 3 años de gracia, los demás países no obtuvieron plazo de gracia. • Solo Nicaragua y Costa Rica pueden aplicar Salvaguardia Especial Agrícola (SEA) a este producto, el volumen de activación de Costa Rica es 150 TM y el de Nicaragua es 300 TM 	Costa Rica obtiene una cuota de (10.536 TM); Nicaragua (10.500TM); ningún otro país de la región tiene cuota de carne de bovino.
Carne de cerdo	<ul style="list-style-type: none"> • Costa Rica obtiene la menor cuota negociada por los países de Centroamérica (1000 TM) • Esta cuota crece en Costa Rica a un ritmo menor que el de los demás países centroamericanos. • Esta cuota le permite un volumen de activación de la SEA de 400 TM que garantiza al sector una protección durante 15 años. 	
Partes negras de pollo	<ul style="list-style-type: none"> • Costa Rica obtuvo la menor cuota para partes negras de pollo (300 TM), mientras que Centroamérica otorgó una cuota de 21,810 TM que se distribuye de manera diferente entre los países. • Costa Rica logra un volumen de activación de la salvaguardia de muy pequeño (233,4TM) 	
Arroz	<ul style="list-style-type: none"> • Costa Rica logra un plazo de 20 años para desgravar el arroz, 2 años por encima de lo obtenido por otros países centroamericanos. • Se otorga la menor cuota de arroz en granza de todo Centroamérica. 	
Productos lácteos	<ul style="list-style-type: none"> • Costa Rica otorga los volúmenes de cuotas más pequeños de la región para los productos lácteos importados de los EEUU. 	
Etanol		Costa Rica logra una cuota para etanol de 31 millones de galones, sólo El Salvador obtiene cuota aunque menor.
Papa fresca y cebolla	<ul style="list-style-type: none"> • Se logra que dos de los productos de más alta sensibilidad para el país se les permita no desgravarse por encima de la cuota. • La práctica con los demás países es que solo se permite una exclusión, aunque su importancia comercial es mayor que en el caso de las de Costa Rica. 	

finalmente deparó un resultado cuyo impacto depende, en mucho, de la realidad productiva e integración del sector en cada país del área centroamericana.

El contexto de la negociación de este tema era y es complicado: un panorama interno en Estados Unidos difícil, la presión de China en el mercado mundial, el cumplimiento de los acuerdos de la OMC, la molestia del sector textilero de ese país, políticamente muy fuerte, por concesiones otorgadas en negociaciones previas (Vietnam) y el hecho de que dicho sector es un importantísimo generador de empleo en Centroamérica, aunque su relevancia es variable también de país a país. El interés marcado de los textiles centroamericanos no es en vano; en cada uno de los países la importancia de las exportaciones de este sector a Estados Unidos es innegable. Por lo que, tal como se preveía, fue uno de los temas negociados hasta el final.

Los principales resultados incluyen:

- Acceso inmediato libre de arancel a Estados Unidos (importante, dado que la desaparición de las cuotas en el 2005 en el marco de la OMC no necesariamente implica la eliminación del arancel).
- Retroactividad al 1 de enero del 2004.
- Eliminación de restricciones cuantitativas para camisas, faldas, y pantalones de algodón así como trajes de lana.
- Regla de origen básica de hilaza en adelante inclusive para productos originalmente excluidos del CBTPA como medias.
- Regla de origen de “*single transformation*” para prendas de dormir y brassieres.
- Costa Rica obtiene un TPL de 500.000 MQE para prendas de lana por dos años, prorrogables, y reducción arancelaria del 50%. Nicaragua también obtiene una cuota de 1 millón MQE.
- Acumulación con México y Canadá para prendas de tejido plano.
- De mínimos del 10% (otros acuerdos previos establecían un 7%).
- Listado de telas de escaso abasto amplio y modificable en forma rápida.

Los resultados obtenidos son entonces positivos para las exportaciones centroamericanas y, aunque persiste la incógnita acerca de si son suficientes para enfrentar la presencia de China en ese mercado y en el mercado mundial, es claro que la región está mejor dotada con ellos de lo que estaría sin los mismos.

Productos agroindustriales

El Arancel Centroamericano contiene más de 3,500 partidas arancelarias por lo que es imposible, en el marco de esta investigación, analizar el resultado

de la negociación de todas ellas. Se escogió algunos productos de la región, con un comercio intracentroamericano importante, y algunos en los que Estados Unidos manifestó un interés específico por mejorar su acceso a los países para hacer una tabla comparativa del acceso que le otorgaron los países centroamericanos a los productos originarios de Estados Unidos. También algunos productos que no se producen, como ilustración.

Cuando analizamos el resultado por productos se evidencian las dificultades que describimos anteriormente entre los países centroamericanos para mantener una posición conjunta. Como razones mencionamos la presión de Estados Unidos en la negociación, las diferencias arancelarias, y la visión particular de los países en el proceso, entre otras.

Este acceso diferenciado que dieron los países centroamericanos, sobre todo a productos producidos en uno o más países centroamericanos, a los productos originarios de Estados Unidos comprende desde un libre comercio hasta plazos cortos de desgravación, que pueden generar problemas en el comercio intracentroamericano.

En el sector agroindustrial, en general, no hubo una negociación conjunta de los países centroamericanos con Estados Unidos; como se puede apreciar en el anexo respectivo, el 98% de los productos incluidos en esta tabla fueron negociados con diferentes plazos de desgravación.

Costa Rica en su mayoría negoció plazos entre doce y quince años, con excepción de las mezclas de jugos de frutas y preparaciones para sopas, con plazos de desgravación de cinco años.

El Salvador negoció plazos de desgravación entre 15 y 10 años, con excepciones de 12 años para pocos productos como harina de trigo, embutidos, aceite de soya, maíz, algodón refinado y mezclas. Otorgó libre comercio a Estados Unidos en harina de soya, cacao en polvo sin azúcar. En aceite de soya, girasol, oliva, maíz y algodón en bruto ya tenían un arancel de 0% el cual se seguirá aplicando.

Guatemala en su mayoría otorgó plazos de desgravación de 10 años y libre comercio. Le dio libre comercio a harina de soya, cerveza, aceite de oliva en bruto y refinado, y aceite de maíz refinado.

Al igual que El Salvador, ya mantenía arancel cero a aceite de soya, girasol, maíz y algodón, por lo que se le seguirá otorgando libre comercio a Estados Unidos. Con plazos de cinco años de desgravación negoció chicles, confites, chocolates, barquillos, mermeladas, preparaciones para sopas, productos producidos en su país y en la región. Con 15 años protegió el café tostado, arroz precocido, aceite de soya, girasol y algodón refinado. Con 12 años únicamente, la harina de trigo, mezclas de embutidos, y ron.

Honduras negoció en su mayoría plazos de 15, 12 y 10 años de desgravación; con cinco años de desgravación negoció barquillos; con libre comercio, harina de soya, mezclas de jugos de frutas y aceite de oliva en bruto.

Nicaragua negoció en su mayoría plazos de desgravación de 15, 10 y 12 años; otorgó libre comercio en harina de soya, cereales, mezclas de jugos de frutas, aceite de oliva en bruto y aceite de soya en bruto que ya tenía un arancel de 0%, por lo que se le sigue otorgando a Estados Unidos ese tratamiento.

Sector industrial

La negociación del acceso de los productos industriales de Estados Unidos al mercado centroamericano, de igual forma que la negociación agroindustrial, no se dio en forma conjunta, sobre todo en productos producidos en el área..

En algunos casos obedece a aranceles diferenciados por país, como en el caso de medicamentos: países como Costa Rica, Honduras y Nicaragua aplicaban un cero por ciento de arancel por lo que en la negociación consolidan ese cero a los Estados Unidos, mientras que Guatemala y El Salvador en algunos medicamentos aplican el 5% y negocian con los Estados Unidos un plazo de desgravación de cinco años.

En el caso de productos industriales el plazo de desgravación máximo fue de diez años, con dos tipos de desgravación: lineal (C) y no lineal (M). En este último tipo de desgravación el arancel se rebaja en menor porcentaje durante los primeros años y se acelera en los últimos.

En el caso de detergentes, Honduras otorga libre comercio, y El Salvador, un plazo de cinco años de desgravación, mientras que el resto de países centroamericanos negocia plazos de 10 años.

En el caso de sectores como plásticos, los países en general negociaron para los productos producidos una desgravación de 10 años; la diferencia se da en que Costa Rica negocia la desgravación no lineal para estos productos mientras que el resto negocia en su mayoría plazos de desgravación lineales.

En manufacturas de cuero como bolsos de mano, maletines, etc. El Salvador y Guatemala negocian libre comercio, Costa Rica y Honduras un plazo de cinco años y Nicaragua diez años; estos productos estaban en la lista de intereses de Estados Unidos.

Igualmente los cosméticos figuraron en la lista de interés de Estados Unidos: en el caso de perfumes todos los países otorgaron libre comercio; en productos de maquillaje de ojos y labios, otorgaron plazos de desgravación de cinco años; en champú todos negociaron cinco años, excepto Costa Rica, que negoció diez; y en desodorantes El Salvador y Guatemala otorgaron

libre comercio mientras Honduras y Nicaragua negociaron cinco años y Costa Rica diez años.

En productos de caucho, como llantas, todos, excepto Costa Rica, otorgan libre comercio, principalmente en llantas para automóviles y camiones. En el caso de Costa Rica, productor del área, otorga un plazo de 10 años no lineales con un arancel del 5%. En el caso del resto de países el arancel de este producto es de 15%, con excepción de Nicaragua que tiene un 5%.

En perfiles y tiras de caucho Nicaragua da acceso libre a Estados Unidos; El Salvador, 5 y 10 años; Guatemala, productor en la región otorga, diez años; Honduras, 5 y 10 años; y Costa Rica, 10 años. En otras manufacturas de caucho Nicaragua otorga libre comercio; El Salvador, Guatemala y Honduras, cinco años; Costa Rica, diez años.

En papel, un capítulo solicitado por Estados Unidos, principalmente en manufacturas y sobre el cual ejerció una gran presión, hubo negociaciones diferentes: por ejemplo en cajas de cartón corrugado El Salvador y Guatemala otorgaron cinco años de desgravación; el resto en diez años. En cajas impermeabilizadas Guatemala y Costa Rica otorgan un plazo de cinco años; el resto en diez años. En papel higiénico en bobinas, Honduras otorga libre comercio; Nicaragua, Guatemala y El Salvador, cinco años; y Costa Rica, diez años. En papel higiénico producto terminado todos negocian diez años de desgravación; Nicaragua y Costa Rica con desgravaciones no lineales.

En papel como materia prima, ya la mayoría tenía aranceles de cero por ciento y para los productos que tenían arancel de protección la mayoría de países negoció libre comercio, excepto Guatemala que negoció, en algunos tipos de papel, diez años.

Calzado: todos negociaron plazos de 10 años con desgravaciones no lineales para el calzado de cuero; en el caso de calzado de deporte todos otorgaron libre comercio a Estados Unidos excepto Nicaragua que negoció cinco años.

En envases de vidrio El Salvador negoció libre comercio, y el resto, 10 años de desgravación. En productos de acero, como láminas de techo y perfiles, la negociación fue de 10 años, con la diferencia del tipo de desgravación no lineal en el caso de El Salvador y Costa Rica.

En artículos de aluminio, producto de interés de Estados Unidos, en especial manufacturas como puertas y ventanas, todos otorgaron cinco años de plazo, excepto Costa Rica que dio diez.

En el caso de cocinas de gas y eléctricas, Honduras y Nicaragua otorgaron cinco años de plazo; el resto diez años. En refrigeradores todos negociaron un plazo de 10 años, con una desgravación no lineal para El Salvador y Costa Rica.

Para el caso de electrodomésticos no producidos en el área centroamericana, como lavadoras, “*coffee maker*”, secadoras, etc., los países negociaron plazos de desgravación de 10 años, excepto Guatemala que en su mayoría otorgó libre comercio.

En muebles de metal y plástico todos los países negociaron plazos de 10 años, con excepción de El Salvador que otorgó cinco años.

En el caso de juguetes, otro producto de mucho interés de Estados Unidos, Nicaragua negoció un plazo de 10 años en los diferentes tipos de juguetes; El Salvador, Guatemala y Honduras negociaron libre comercio en varias partidas y plazos de 10 años en otras; Costa Rica otorgó en su mayoría libre comercio, con la excepción de una partida.

Para productos como bolígrafos y lápices de grafito, la mayoría negoció plazos de 10 años; Nicaragua otorgó libre comercio.

Como podemos observar en la negociación tanto de productos agroindustriales como industriales en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos no hubo una negociación conjunta en su totalidad. La presión que ejerció Estados Unidos en algunos productos de su interés y en algunos países en particular provocó una diferencia en los plazos de desgravación que se otorgó, desde un libre comercio hasta plazos de cinco años. En otros casos, si bien podríamos decir que no hubo una presión, diferentes circunstancias e intereses llevaron a no proteger productos elaborados en nuestros países, como se apuntaba anteriormente. Esto podrá afectar el comercio intrarregional y provocará mayores problemas para llegar a acuerdos en el marco de la pretendida Unión Aduanera en Centroamérica.

b) Acceso de los productos centroamericanos al mercado de Estados Unidos

El 98% de los productos centroamericanos podrán ingresar con libre comercio a ese mercado. Las excepciones comprenden textiles y productos de confección, con los tratamientos que vimos anteriormente; el caso de atún, que tiene una desgravación de diez años; y algunos tipos de calzado.

4.4 LECCIONES A FUTURO

Quizás es aún prematuro valorar las enseñanzas que este proceso de negociación o sus hipotéticos resultados puedan dejar para el futuro, tanto a gobiernos como a los sectores productivos. Sin embargo, una reflexión al respecto se hace necesaria dado que, independientemente del TLC como tal y su camino en los diferentes congresos nacionales, las negociaciones comerciales intrarregionales, hemisféricas y multilaterales continúan

e inclusive el propio Tratado es un instrumento dinámico que puede evolucionar en cuanto a sus obligaciones.

Necesidad de una política productiva coordinada a nivel regional

Se ha mencionado en otras ocasiones pero queda claro que uniformar la política comercial hacia terceros países o establecer negociaciones en forma conjunta se facilitaría enormemente si los países de Centroamérica pudieran efectivamente planificar y ejecutar una política productiva, si no común al menos coordinada.

Es la ausencia de dicha política, particularmente en el sector agropecuario, la que a la larga ha derivado en que los países asuman diferentes compromisos internacionales. El impacto real de esta situación se ha reflejado no sólo en las dificultades para negociar aquellos productos no armonizados arancelariamente sino inclusive en la negociación diferenciada de muchos productos que sí estaban armonizados. Podemos asumir que es un indicativo que aún no hemos superado como región las presiones de grupos a nivel interno o la búsqueda de intereses nacionales en detrimento de los regionales.

Acabamos de negociar un TLC con un socio que representa más de la mitad de nuestro comercio real. Partiendo de esta situación, más las cifras comerciales que se derivan de otras negociaciones efectuadas y del propio comercio intrarregional, podríamos decir que más de 30% del comercio total queda pendiente “de negociar” para nuestros países. Es importante evitar mayor dispersión y, de ser posible, retrotraer resultados anteriores de negociaciones individuales para buscar una mayor armonización.

Coordinación diplomática ante instancias gubernamentales extranjeras

Estados Unidos dio muestras a lo largo del proceso de negociación de una coordinación fuerte entre las acciones del USTR y el Departamento de Estado. A pesar de que en mayor o menor grado las instancias diplomáticas de los países de Centroamérica hicieron lo propio, no hay muestras de una acción concertada a nivel regional que apoyará el proceso de negociación y –más importante– ayudará a sensibilizar a círculos políticos influyentes en Estados Unidos acerca de la realidad centroamericana.

No se trata solamente de hacer “*lobby*” para garantizar un clima favorable a la negociación sino de también crear conciencia acerca de la necesidad de que dicha negociación contemple los intereses de Centroamérica y sus sensibilidades.

Coordinación interna y consultas

El grado de coordinación interna y de consultas realizadas por los gobiernos varía de país a país, al igual que varía el esquema empleado por el sector privado para articular sus posiciones y el grado de preparación técnica del mismo.

Es claro que no es responsabilidad exclusiva del Estado el organizar al sector privado para atender estos procesos, ya de por sí técnicamente complejos, pero definitivamente el Estado no puede desentenderse de la forma en que el sector privado se organiza o de su capacidad de respuesta.

La transparencia es una parte del proceso pero el Estado debe promover organizaciones representativas y con capacidad real de influir en los procesos, dentro de las metas que el mismo Estado fije. Esto no solamente tiene que ver con la legitimidad del proceso sino inclusive con su viabilidad política posterior. Lo mismo puede decirse a nivel regional; iniciativas como el CECA son valiosas pero tienden a reproducir las limitaciones nacionales de las organizaciones que la integran incluyendo la posibilidad de que tales foros sean prácticamente monopolizados por temas en particular en detrimento de una visión global e integral del proceso de negociación.

La tentación para un gobierno de dejarse llevar por la posibilidad de tener una “contraparte” privada técnicamente débil o poco representativa puede ser grande en la medida en que considere que eso favorece el avance de la negociación en los tiempos previstos o la consecución de sus propias metas; sin embargo en el largo plazo el costo político de lo anterior puede ser superior a las “ventajas” técnicas inmediatas.

Mención aparte amerita el rol de la sociedad civil; la figura como tal continúa siendo un híbrido de sectores productivos que se consideran marginados de los procesos de transformación de los países junto con actores gremiales y de otro tipo, con pocos intereses en común excepto reivindicaciones que aparentemente tienen que ver más con el modelo de desarrollo que con una negociación comercial. Su importancia, sin embargo, es más política que técnica y los gobiernos deben tener claro que, por su heterogeneidad, su peso, sobre todo en cuestiones de transparencia y legitimidad del proceso, puede ser enorme para la viabilidad final del mismo.

Mecánica de negociación y uso de negociaciones previas como referencia

En un proceso de negociación que involucra a seis países y cuya meta de conclusión es de un año, el manejo del tiempo es importante para evitar la

acumulación de temas complicados para el final del mismo.

El TPA es claro en cuanto a las limitantes de negociación que Estados Unidos tenía en temas clave e igualmente era claro el difícil panorama en la OMC. A nuestro juicio esto debía proporcionar a todos los actores del proceso un marco realista acerca de sus expectativas y poder acomodar su estrategia de negociación.

No obstante, las primeras tres rondas de negociación fueron invertidas en asimilar la experiencia estadounidense en las negociaciones frente a Chile, sin que ninguna de las partes mostrara iniciativa en los temas. Quedan entonces, en principio, únicamente seis rondas para la negociación propiamente dicha y al final se da la acumulación de temas difíciles y sensibles, lo que podía poner en desventaja a Centroamérica dado que eran temas en los que (con la excepción de textiles y comercio azucarero) su posición era defensiva.

De cara a posibles negociaciones con la Unión Europea es importante no dejarse llevar por un proceso que repita la misma mecánica, tomando como base los acuerdos ya finiquitados con Chile o México. Deberíamos construir propuestas regionales propias y de acuerdo con nuestros intereses; la región tiene la capacidad pública y privada para hacerlo.

Ajustes de la legislación local

Acuerdos multilaterales en los que, para temas importantes como el de propiedad intelectual, se preveían plazos para realizar ajustes en la legislación interna (suscripción de la UPOV o equivalente según lo expuesto), no se habían realizado. A pesar de tratarse de aspectos en los cuales existían discusiones previas en los países centroamericanos, no se habían generado los consensos regionales necesarios.

Esto es importante dado que esos espacios luego vienen a ser objeto de presión por la contraparte que aprovecha esos vacíos en el cumplimiento de otros compromisos internacionales como un elemento a su favor. Dotar a nuestros países de un marco jurídico moderno que dé certeza a los agentes económicos no debería ser una tarea que debamos ejecutar bajo la presión de un proceso de negociación sino por conveniencia interna.

En el caso de Costa Rica, específicamente en la modernización y fortalecimiento de las instituciones involucradas en telecomunicaciones y seguros, servicios con que se brindan con carácter monopólico, puede ser otro ejemplo. Tales tareas deberían haber sido emprendidas por el país independientemente de las circunstancias de un proceso de negociación; sin

embargo la sociedad como un todo ha dado pocas señales de ser capaz de generar consensos al respecto de la situación de mercado de dichos servicios y por lo tanto se abrió un frente de vulnerabilidad de cara al TLC.

Estabilidad de los equipos de negociación

A pesar de que todos los países de Centroamérica tienen una experiencia relativamente amplia en negociaciones comerciales internacionales y, por ende, sería predecible el contar con recursos humanos calificados, todavía subsisten problemas por la poca estabilidad de los equipos de negociación.

Este aspecto ha sido objeto de múltiples llamadas de atención a lo largo de los años. Construir capacidad negociadora no es un proceso fácil ni barato y sin embargo nuestros países aún someten a los equipos de negociación a cambios continuos por razones políticas, como los cambios de Gobierno, sin tomar en cuenta la inversión realizada y la necesidad de racionalizar los recursos económicos que de por sí no son abundantes.

Es importante que la experiencia acumulada en la negociación del TLC con Estados Unidos no sea desperdiciada y esto no sólo es válido para efectos de futuras negociaciones comerciales sino inclusive para la fase de implementación y administración de ese acuerdo comercial.

Búsqueda de consensos internos en cadenas productivas

No importa qué tan balanceado sea el resultado final de la negociación en materia de contingentes; es

necesario continuar con los esfuerzos de integración interna en las cadenas productivas. Integrarse “hacia fuera” sin estar integrados “hacia adentro” siempre agregara tensiones a la negociación que nuestra contraparte puede aprovechar pues encuentra a sectores productivos divididos.

Competitividad y reforzamiento institucional: Asignaturas pendientes

Las políticas de contención del gasto público han repercutido en una doble limitante para el desarrollo de la competitividad de sectores clave de la economía regional como el agrícola. Por un lado esas políticas han conllevado un debilitamiento de las instituciones rectoras del aparato productivo, y por el otro han menguado considerablemente los recursos financieros disponibles para intervenir en el desarrollo de la competitividad de las actividades.

Los gobiernos deben tener claro que los sectores productivos no están dispuestos a tolerar más esta situación y de hecho muchos de estos sectores condicionaron su apoyo al proceso de negociación a la existencia de una “agenda de acompañamiento”, de cumplimiento verificable en los plazos corto y mediano, y que incluye no sólo reformas legislativas en áreas como transparencia de mercados y control de calidad sino también acciones de robustecimiento de la capacidad institucional ante distorsiones de mercado y administración de acuerdos comerciales.

CONCLUSIONES

¿Qué conclusiones finales podemos extraer de la negociación?

- El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos es una derivación lógica de la política comercial seguida por la región centroamericana en los últimos 20 años. La negociación del mismo era sólo una cuestión de tiempo y oportunidad dentro de la agenda comercial de los países involucrados. No es posible ignorar que Estados Unidos representa para los países centroamericanos su principal mercado de exportación.
- Independientemente del grado de perfeccionamiento de la integración regional, es precisamente dicha integración la que posibilita la negociación con Estados Unidos. Difícilmente hubiese sido posible en el contexto actual una negociación bilateral con Estados Unidos por parte de cualquiera de los países de la región.
- El estancamiento en las negociaciones multilaterales y hemisféricas son factores determinantes para que Estados Unidos proponga el inicio de negociaciones comerciales con Centroamérica y otros países. Sin embargo el resultado de las negociaciones en OMC, principalmente en temas como eliminación de subsidios a la agricultura, incidirá en los resultados a plazos mediano y largo de lo negociado con Estados Unidos.
- Los imperativos del TPA y lo mencionado en la conclusión anterior hacían relativamente predecible la posición de Estados Unidos en la mayoría de los temas. Por ello no puede decirse que el proceso haya sido un proceso plagado de sorpresas o giros inesperados.
- Considerando el panorama político interno en Estados Unidos, inclusive las negociaciones que dicho país está llevando a cabo con otras naciones, no hay indicios de que la posición de Estados Unidos en los diferentes temas varíe mucho en los plazos corto o mediano, con las únicas excepciones en los temas laboral y ambiental. Lo anterior, si llega a darse un cambio de administración en ese país.
- No es factible predecir que algunos temas, que fueron “difíciles” de tratar para Centroamérica, como propiedad intelectual o apoyos a la agricultura, serán más sencillos de tratar con otros socios comerciales relevantes como la Unión Europea. Por lo tanto las metas nacionales y regionales deben ser claras y debe existir la capacidad técnica y la voluntad política de defenderlas en la mesa de negociación.
- La valoración de los resultados del TLC, tanto en la parte normativa como en la parte de acceso a mercados, debe hacerse en forma integral. La valoración de la parte normativa debe hacerse, a su vez, tomando en cuenta la existencia de limitantes políticas y comerciales externas al proceso, previsiblemente duraderas al menos en los plazos corto y mediano; mientras la negociación de acceso no puede partir únicamente de las preferencias previas que en forma unilateral otorga Estados Unidos vía Iniciativa de la Cuenca del Caribe, como si las mismas fueran un hecho ya inmutable.
- El resultado final de la negociación, visto en forma integral, es positivo para la región centroamericana; sin embargo esto se debe más a la constancia de los equipos de negociación centroamericanos que a la flexibilidad de Estados Unidos. En otras palabras, el resultado de la negociación es fruto del esfuerzo de los países centroamericanos y no del reflejo de un compromiso real de Estados Unidos con nuestro desarrollo o reconocimiento de nuestras sensibilidades.
- La integración centroamericana sale robustecida debido en mucho a la inclusión de la multilateralidad en las negociaciones, lo que favorece la modernización del marco jurídico regional. En materia de acceso a mercados, sin embargo, la negociación terminó reflejando diferencias hasta cierto punto inevitables, debido a la existencia de realidades

productivas diferentes o intereses no coincidentes. El impacto de esta situación en el comercio intrarregional es incierto, lo mismo que el impacto en la competitividad de las cadenas productivas al darse una negociación diferenciada de contingentes.

Terminamos indicando lo que ya dijimos en páginas anteriores: la verdadera prueba para los gobiernos y sectores productivos interesados en la aprobación del TLC apenas empieza, y es una prueba en la que las discusiones no sólo serán de índole

técnica sino también política e ideológica, aspecto que hasta cierto punto es inevitable en el actual contexto internacional. Por otro lado tampoco debemos perder de vista el hecho de que como naciones y como región, con o sin tratado de libre comercio con Estados Unidos, la búsqueda de mejores condiciones productivas y crecimiento económico para beneficio de nuestras poblaciones es un imperativo, razón de más para no atrasar las reformas necesarias que permitan a nuestros sectores competir en un contexto internacional que seguirá evolucionando con o sin TLC.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo de la Empresa Privada de Nicaragua. www.cosep.org.ni
- Fonseca, Diego. 2004. ¿Es el MERCOSUR la clave? *América Economía* No. 279.
- Granados, Jaime. 1999. "El ALCA y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción". Documento de trabajo 4, INTAL ITD, Buenos Aires.
- Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. 2003. "Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos". Documento explicativo de la posición nacional, San José.
- Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. 2004. "Tratado de Libre Comercio entre los Gobiernos de La República de Costa Rica, La República de El Salvador, La República de Guatemala, La República de Honduras, La República de Nicaragua y los Estados Unidos de América". Documento Explicativo, San José.
- Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. 2004. "Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos: Principales logros y resultados". San José.
- Ministerio de Fomento Industria y Comercio de Nicaragua (MIFIC). "Estrategia de Negociación". www.mific.go.ni
- Revista América Economía* No. 279. 18 de junio-8 de julio 2004. Santiago de Chile .
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana. www.sieca.org.gt
- Solano, Adolfo y Rodríguez, Laura. 1999. "La liberalización del comercio intrarregional de Productos de la Agricultura en Centroamérica". CLADS-IN-CAE,CEN505.
- Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. 1993
- Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). 1991.
- Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (DR-CAFTA).
- Weisleder, Saúl. 2004. "Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos: Proceso y Resultados". 1ª. ed. EUNED, San José.

IMPACTO DEL CAFTA SOBRE EL MODELO DE DESARROLLO EN CENTROAMÉRICA¹

Miguel A. Gutiérrez E.

Guatemala, 2004

¹ Este trabajo no hubiese sido posible sin la valiosa colaboración de Erick Coyoy, Luis Carrillo y el apoyo institucional de ASIÉS. Agradezco los comentarios vertidos sobre consultas puntuales al Dr. Alfredo Guerra-Borges, Maynor Cabrera y Carlos Murillo. Los criterios del trabajo son responsabilidad del autor

1.

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas Estados Unidos se ha constituido en el principal socio de la región centroamericana. De hecho representa casi la mitad su comercio extrarregional.

EE.UU. es el principal destino de sus exportaciones que, de acuerdo a las cifras de la base de datos de Centroamérica, en el año 2003 fueron un 44% del total exportado por los cinco países. Costa Rica es el país que tuvo una mayor participación en las exportaciones a EE.UU. con un 56%, seguido por Guatemala con el 20%, Honduras con el 12.5%, El Salvador con el 6.6% y Nicaragua con el 5% para el mismo año; estas cifras no incluyen el valor de la maquila.

EE.UU. es el gran proveedor de Centroamérica; en el año 2003 representó el 42% de las importaciones totales realizadas por los países centroamericanos. En este caso también es Costa Rica el país que tiene la mayor participación con el 38%, seguido por Guatemala con el 24%, Honduras con el 16.8%, El Salvador con el 16% y Nicaragua con el 5.2% (SIECA, 2004).

Estas cifras han incidido en la percepción de los gobiernos en cuanto a la relevancia atribuida al CAFTA, lo que se ha evidenciado en la importancia que le han concedido los presidentes y ministros de los países centroamericanos, y que se ha traducido en la dedicación de importantes esfuerzos al proceso de la negociación.

En este trabajo se pretende evaluar qué tan importante es este tratado en relación a las agendas de política nacional vinculadas al tema de desarrollo, pretendiendo responder a las preguntas ¿Qué es una agenda de desarrollo? ¿Cuentan los países centroamericanos con una agenda vinculada al desarrollo? ¿Cómo afecta el CAFTA tales agendas? ¿En que dirección? y finalmente ¿Cuáles son los retos para los países centroamericanos para vincular su agenda al desarrollo?

El trabajo hace énfasis en los países que cuentan con agendas más claras (Costa Rica y El Salvador) y dado que este documento se realiza en el contexto del Programa Regional 'Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI', se ha solicitado que se haga

énfasis en Guatemala, dado que otro documento lo hará en los casos de Nicaragua y Honduras.

El documento se inicia con un análisis de las concepciones modernas de desarrollo y las experiencias recientes en el tema, con el fin de establecer un punto de partida analítico que lleve a resolver las preguntas que se ha planteado; este tema se aborda considerando la heterogeneidad de la discusión en la región en torno al desarrollo. Posteriormente se hace una descripción breve de los contenidos del CAFTA y se presenta una versión matizada del mismo, estableciendo las áreas en las que se mantiene y se pierde flexibilidad en materia de política económica, determinando la relevancia de dichas pérdidas. Finalmente, se presenta un capítulo de conclusiones en el que, según lo expuesto, se pretende dar algún tipo de respuesta a las preguntas planteadas, sintetizando los patrones comunes y diversos entre los países, los retos y la relevancia del CAFTA en esos procesos.

Es conveniente aclarar que para realizar un cálculo empíricamente consistente de los efectos de un proceso de apertura comercial, es necesario utilizar un modelo de equilibrio general computable basado en una matriz insumo-producto (inexistente en la región) tres años después de haber entrado en vigencia el tratado. De tal cuenta, este documento plantea únicamente escenarios hipotéticos basados en el conocimiento que han puesto a disposición los académicos que tratan el tema de desarrollo y comercio, en un ejercicio de análisis y extrapolación, respaldado por el sentido común a la luz del CAFTA y las realidades centroamericanas.

El documento concluye que Costa Rica y El Salvador, por ser los países de la región con mayor claridad en sus agendas, cuentan con una estrategia de país en materia de libertades políticas, servicios económicos, oportunidades sociales, garantías de transparencia y protección social - los cinco pilares multi-direccionalmente endógenos del desarrollo que facilitan el funcionamiento de los mercados en los países- son los que pueden sacar más provecho del

CAFTA. Concretamente, Costa Rica obtendría beneficios en materia de Inversión Extranjera Directa –IED– proveniente de EE.UU. El Salvador cuenta con algunos problemas de precios relativos dada la incapacidad de su política monetaria para asimilar fácilmente IED².

Por su parte, Guatemala evidencia un deterioro en su capacidad institucional y en todos los pilares del desarrollo, con especial énfasis en el desarrollo político, protección social y oportunidades sociales, lo que no ha permitido contabilizar logros en materia de reforma económica en los últimos 15 años. El posicionamiento de las dinámicas delincuenciales en los ámbitos de toma de decisión del país, parece ser el principal reto para poder dar inicio a una agenda de desarrollo. En relación al CAFTA y la apertura de algunos sectores vulnerables, se maximiza los riesgos al no contar con el soporte institucional de asistencia, validando las posibilidades, ya altas, de conflictividad social.

Honduras y Nicaragua cuentan con serias dificultades institucionales y no dan muestras claras de contar con una agenda de desarrollo, especialmente en materia de oportunidades sociales, de servicios económicos y fortalecimiento institucional que incluya la transparencia y la participación social.

Adicionalmente, son los países que poseen mayor vulnerabilidad ante los desastres provocados por fenómenos naturales y tienen limitadas capacidades institucionales para afrontarlos. Pareciera que la marcha de estos países por la senda del desarrollo es lenta y errática. De igual forma, ambas naciones no se encuentran en una posición favorable para sacar mayor provecho del CAFTA y tienen el reto de otorgar asistencia a los sectores más vulnerables.

² Dado que no puede ajustar sus precios relativos debido a su esquema cambiario.

2.

MODELOS DE DESARROLLO EN CENTROAMÉRICA

2.1 MODELOS DE DESARROLLO: UNA REVISIÓN CONCEPTUAL Y EMPÍRICA

La discusión acerca del desarrollo es un tema que ha sido abordado en Centroamérica durante varias décadas. Las dos características básicas de esta discusión son la heterogeneidad de criterios en cuanto a la temática y las respectivas distancias en la forma y contenido de la discusión entre los círculos centroamericanos y los académicos que tratan el tema en el mundo económico y empujan la frontera del conocimiento. Por tal razón a continuación se efectúa una rápida revisión conceptual relacionada con la forma en que se concebía el desarrollo en las últimas décadas, las consecuencias de las aplicaciones de tales ideas, los acontecimientos que cambiaron la forma de entender el desarrollo y las concepciones actuales.

2.2 RECIENTES EXPERIENCIAS SOBRE DESARROLLO

Muchas de las estrategias de desarrollo concebidas en la última mitad del siglo XX se han centrado en algunas piezas de la transformación que conduce hacia el desarrollo, pero no han podido distinguir su contexto. La mayoría se han centrado estrechamente en algunos elementos económicos; de hecho tales elementos son muy importantes ya que, después de todo, una de las características básicas que distingue a los países más desarrollados de los de menor desarrollo es el Producto Interno Bruto –PIB- por habitante.

Sin embargo, la concentración en lo económico ha confundido los fines con los medios: el incremento

del PIB contribuye a mejorar los estándares de vida, la reducción de la pobreza, y mejoras en la salud y la educación.

La evidencia enunciada por Stiglitz (1998b) aporta argumentos en contra de las afirmaciones de Kuznets, que sostiene que largos periodos de crecimiento del producto per cápita son acompañados posteriormente por reducciones en la pobreza.³ Kuznets confunde la causa y el efecto, dado que los procesos de cambio en la sociedad que conducen a la ‘modernización’ pueden causar el crecimiento del producto por habitante como resultado. Adicionalmente, estos resultados no son estadísticamente robustos (véase en Deininger y Squire, 1996).

Por más de cuatro décadas, el desarrollo fue considerado principalmente como cuestión económica, consistiendo en el aumento del capital existente por trabajador (obtenido con transferencias del extranjero o con ahorro interno) y la mejora en la asignación de recursos. Estos cambios conducirían a rentas más altas y un crecimiento económico sostenido. Irónicamente, la literatura económica que apoyaba estas concepciones de desarrollo hacían énfasis en que mayores tasas de ahorro aumentarían la tasa de crecimiento económico solamente de forma temporal (Harrod, 1948).

Los economistas de diversas corrientes difirieron en cuanto a la forma más adecuada para mejorar la asignación de recurso y respecto al papel que debería jugar el Estado. Los economistas que se consideraban de ‘izquierda’ se centraron en las fallas del mercado como obstáculos para el desarrollo. La confianza en los modelos de programación para el desarrollo fue popular durante los años 60. Aplicando estos modelos para sustituir las fallas de mercados, se orientaba a la economía de forma más eficiente en la ubicación de sus recursos.

Por otro lado, los economistas llamados de ‘derecha’ suponían que el gobierno era el problema. La solución era simple: que el Estado se hiciese a un

3 Lo cual es conocido en la literatura como la “U” invertida de Kuznets.

lado para que los mercados por sí mismos asignaran de forma eficiente los recursos de la sociedad. Argumentaban que el Estado reclamaba un rol que era intrínsecamente equivocado, y demandaron para sí mismos un rol muy grande.

Este planteamiento, llevado a la práctica, careció no sólo de las capacidades para emprender los cambios en la asignación de recursos sino también de los incentivos en el proceso político que los aseguraran. Cualquiera fuese el potencial de la propuesta para mejorar la ubicación de los recursos, el proceso no aumentó la renta nacional, dado que los incentivos en el proceso político generaron rentas a los políticos poderosos. La solución, desde esta perspectiva, era confianza en los mercados y, en detalle, la eliminación de las distorsiones impuestas por el gobierno y asociadas a proteccionismo, subsidios gubernamentales y propiedades del gobierno.

Lo común de estos enfoques es que se centran en considerar que el desarrollo es un problema relacionado con la forma como se asignan de manera eficiente los recursos. Un enfoque intentó utilizar al gobierno para complementar los mercados, el otro intentó reducirlo. Otro planteamiento fue el que emanó en los años ochenta, derivado de los problemas macroeconómicos. Este enfoque se basó específicamente en solventar los problemas de desbalance a través de la disciplina fiscal y la política monetaria moderada, ya que estos desbalances no permitían que los mercados funcionaran bien.

Nótese que estos tres enfoques de desarrollo establecen que éste es un problema técnico, cuya solución se establece en un algoritmo de planificación, mejor comercio, mejor política de precios, mejor marco macroeconómico. Estos enfoques no se introducen ni un poco en las sociedades. Las leyes económicas han sido universales; las curvas de oferta y demanda y los teoremas fundamentales de generación de riqueza se aplican de igual forma en África, Asia, Latinoamérica, Europa y Norte América. Estas leyes no se encuentran acotadas por el tiempo y el espacio.

2.3 LECCIONES DE LA HISTORIA

Una importante debilidad de estos enfoques ha sido no haberse apoyado en la historia y reconocer que los acertados esfuerzos de desarrollo en Estados Unidos y Europa, así como en otros países, habían implicado un papel activo del gobierno. Asimismo, en los tiempos en los cuales el Estado no tenía tanta actividad como ahora, el desarrollo era la excepción, no la regla alrededor del mundo.

Adicionalmente, las economías capitalistas, previo al proceso de gran participación del Estado, se caracterizaban no solamente por los altos niveles de inestabilidad económica sino también por problemas sociales y económicos extensos; los grupos de gente mayor y sin capacitación fueron a menudo excluidos de cualquier progreso y dejados indigentes ante los desplomes económicos que ocurrieron con regularidad. De hecho, uno de los enigmas es cómo estos estrechos enfoques pudieron ignorar las fallas de regiones sub desarrolladas en los países desarrollados, como el sur de Italia. Durante el último cuarto de siglo cuatro acontecimientos han moldeado la forma de generar opiniones referentes a estrategias del desarrollo.

2.4 EL DERRUMBAMIENTO DE GRAN PARTE DE LAS ECONOMÍAS SOCIALISTAS/COMUNISTAS Y EL FINAL DE LA GUERRA FRÍA

Algunos observadores se han centrado en una sola lección, que surge de la ineficacia (y los peligros) de un papel grande del gobierno en la economía. Por tanto, la confianza se debe basar en mercados. Sin embargo, las fallas del sistema comunista se daban tanto en el orden político como en el social, que fueron las bases mismas del sistema. Los modelos económicos que demostraron que la equivalencia entre el socialismo de mercado y las economías capitalistas era fundamental resultaron equivocados, dado que no tomaron en cuenta el papel de las instituciones (más allá de mercados abstractos) en la economía, pero adicionalmente porque no incluyeron la importancia del vínculo entre economía y sociedad. Es por ello que tales modelos también tienen limitaciones para explicar el éxito de China en su estrategia, adaptándose más que satisfactoriamente a los cambios y circunstancias de su devenir, lo cual se evidencia en que es el país con mayores tasas de crecimiento económico en el mundo, lo que le ha permitido sextuplicar su economía en menos de 15 años.

Otra implicación de amplio espectro de la finalización de la guerra fría fue el redireccionamiento de la discusión ideológica, la cual se centra en el acuerdo de que el mercado es el centro de la economía, y que el Estado juega un papel muy importante. La discusión es sobre el balance entre ambos, el cual depende de cada país, en cuanto a sus necesidades y capacidades, públicas, institucionales y el desarrollo de los mercados. En otras palabras, las sugerencias, estrategias y modelos de desarrollo se deben adaptar a las condiciones de cada país.

2.5 LAS LIMITACIONES DEL CONSENSO DE WASHINGTON

Un segundo evento fue la aplicación, por parte de varios países, de los lineamientos de liberalización, estabilización y privatización, premisas centrales del llamado Consenso de Washington (CW). De forma muy rápida fue evidente que las soluciones técnicas del CW no eran suficientes para generar desarrollo. Ello fue particularmente evidente en la Federación Rusa y en el Sur Este asiático. En Rusia la transición enfrentó enormes déficit fiscales, problemas políticos y el empoderamiento de las mafias en las estructuras del Estado. En Asia, los mercados no soportaron la liberalización financiera, la cual trajo consigo riesgos morales que condujeron a la quiebra de los sistemas financieros de varios países.

Los dos casos tienen un elemento en común: el CW falló por similares razones. El inadecuado entendimiento de las fallas de mercado, los derechos de propiedad, la información asimétrica, que evitan que la liberalización pueda conducir a 'los precios correctos' y la consecuente mejor asignación de los recursos. No se consideró que la economía de mercado necesita infraestructura institucional. Adicionalmente, se consideró que problemas como la distribución del ingreso y el proceso democrático podrían redirigirse posteriormente. Los niveles de vida se derrumbaron, al igual que el Producto Interno Bruto. Muy tarde se reconoció que la liberalización sin infraestructura institucional podría fallar en los incentivos de creación de riqueza.

El CW confunde los medios con los fines; la privatización y la liberalización comercial no son fines en sí mismos sino medios para metas con significado propio, como la equidad y el crecimiento económico de forma democrática.

2.6 EL MILAGRO ASIÁTICO

El crecimiento económico acelerado de los países de Asia del Este demostró que el desarrollo era posible y que éste se podría acompañar con reducción de la pobreza, mejoras extensas en estándares de vida, e inclusive con el proceso de democratización. Estos países no habían seguido las prescripciones estándares. En la mayoría de los casos el Estado había jugado un rol importante. Siguió (generalmente) algunas de las prescripciones técnicas estándares tales como el establecimiento de políticas macroeconómicas estables, pero no hicieron caso de otras. Por ejemplo, más que privatizar, algunos gobiernos edificaron molinos de

acero altamente productivos, y las políticas industriales generalmente promovieron sectores particulares.

Los gobiernos intervinieron en el comercio, aunque para promover exportaciones hubo que inhibir importaciones. También regularon mercados financieros, bajando tipos de interés (a través de una política fiscal restrictiva y monetaria relajada), aumentando los beneficios de los bancos y las empresas (en comparación con la represión financiera, que dio lugar a tasas de interés negativas). Muchas de las políticas se centraron en los elementos olvidados del pasado; por ejemplo, el énfasis fuerte en la educación y tecnología, y en el cierre de la brecha del conocimiento entre ellos y los países más avanzados.

Mientras que el impacto de políticas individuales sigue siendo un tema conflictivo, claramente la mezcla de políticas trabajó bien. Quizá si estos países hubieran seguido todos los 'mandamientos', liberalización y privatización, habrían crecido inclusive más rápidamente, pero hay poca evidencia para afirmar esto.

Quizá la lección más importante de Asia del Este fue que, en un alto grado, los países tuvieron éxito en la transformación de sus sociedades, un hecho que resulta evidente a cualquier visitante de la región.

2.7 LA CRISIS ASIÁTICA

Hoy se reconoce que inclusive los países que persiguen buenas políticas económicas pueden tener problemas con la volatilidad de los flujos de capital a corto plazo, lo cual puede vulnerar los sistemas financieros, particularmente los que no tienen las mejores prácticas bancarias y crediticias. Mientras que los riesgos y las fallas de mercado (exterioridades, incluyendo el contagio y fallas sistémicas) asociados a flujos de capital de corto plazo han llegado a ser evidentes, la crisis del Sur-este asiático ha cuestionado el componente principal del Consenso de Washington, la liberalización financiera; sin la adecuada supervisión ésta fue un componente indispensable de la crisis del Sur-este asiático. Otro componente de la misma fue la falta de previsión de los problemas que podían causar los flujos de capital, particularmente importantes en dimensión en países con altas tasas de ahorro. Una imperfección más de los mercados hacía imperativo el fortalecimiento de la infraestructura institucional. Ello sirvió para recordar las dificultades de regular las instituciones financieras, inclusive en economías desarrolladas, donde también es necesario el desplazamiento urgente de la gerencia capital de largo plazo; los *hedge funds* en Estados Unidos tenían, según se informa, una exposición de más de un trillón de dólares

antes de su desplome, debido a préstamos excesivamente aventurados y a la supervisión inadecuada del sector financiero. Se recordaba frecuentemente aquel dicho de jerga financiera: cuando le debes mil a un banco, tienes un problema, cuando le debes varios millones, el banco tiene un problema.

La crisis del Sur-este asiático ha puesto en el centro de la discusión no solamente la temática de las instituciones financieras sino también aspectos más amplios de la vida política y económica. Por ejemplo, la carencia de transparencia se ha identificado como elemento que favorece la crisis; hay evidencia econométrica que apoya esta conclusión (Furman y Stiglitz, 1998b), aunque las tres crisis principales anteriores ocurrieron en países escandinavos, que están entre los más transparentes del mundo. Pero el énfasis en la transparencia es apropiado, dado que destaca la importancia de la misma en sociedades amplias. La transparencia es necesaria para la participación eficaz en la toma de decisiones y la participación, que es una parte esencial del desarrollo como transformación de la sociedad

2.8 CONCEPCIONES MODERNAS DEL DESARROLLO

En los últimos 10 años, grandes han sido los avances en las ciencias económicas en torno a la temática del desarrollo. Asimismo, grandes han sido los consensos en el llamado ‘*mainstream* de economistas’ en el que la influencia complementaria de Amartya Sen, Joseph Stiglitz y Dani Rodrik, entre otros, ha marcado importantes pautas. Ello ha permitido mover las fronteras del conocimiento y superar concepciones que prevalecieron por décadas, que ahora se sabe que eran estrechas y limitaban el entendimiento del desarrollo así como la capacidad de propuestas. Es así como se ha superado propuestas como las de Kutznets, centradas en la acumulación de capital y la industrialización; o las de Lewis, que se remitían a los cambios en la educación, salud e ingreso per cápita. El hecho de concebir el mercado como centro de la actividad y articulación económica ha permitido visualizar sus fallas y limitaciones, así como las fallas y limitaciones del accionar del Estado, y asimismo el beneficio y maleficio que pueden generar ambos.

De forma extremadamente sintética, se podría afirmar que Sen ha dado grandes aportes al definir el desarrollo en relación a la libertad del individuo y al reconocer que los indicadores de desarrollo provienen de la valoración heterogénea de los procesos que la gente define de acuerdo a su concepción; de hecho, el proceso de desarrollo cambia la valoración de las personas.⁴

Es así como Sen amplía el entendimiento del desarrollo, enunciando que el crecimiento del producto es un medio importante para expandir las libertades de las personas y, por tanto, el desarrollo, pero que las ‘libertades (y desarrollo) dependen de otros determinantes como las instituciones sociales y económicas (por ejemplo los servicios de educación y salud), así como de los derechos políticos y humanos (entre ellos la libertad de participar en debates, escrutinios públicos y tomas de decisión política)’. Es así como concluye que el desarrollo es un proceso de expansión de libertades fundamentales, y que las mismas son el componente constitutivo del desarrollo, lo que conlleva a la eliminación de las fuentes de privación de libertad: la pobreza, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas, las privaciones sociales sistémicas, el abandono de los servicios públicos, la intolerancia o el exceso de intervención de un Estado represivo (Sen, 2000).

Lo que pueden obtener los individuos depende de las oportunidades económicas, las libertades políticas, las fuerzas sociales y las posibilidades que brindan la salud, la educación y el fomento y el cultivo de iniciativas. Los mecanismos institucionales para aprovechar estas oportunidades dependen también del ejercicio de las libertades de los individuos, de la libertad para participar en las decisiones sociales y en la elaboración de las decisiones públicas que impulsan el progreso de estas oportunidades.

Asimismo, se reconoce al mercado como el mecanismo por excelencia para obtener elevado crecimiento económico y el progreso económico, así como que la privación de la libertad para participar en el mercado de trabajo es un medio de cautividad y esclavitud. Es así que se concibe la libertad y el desarrollo, desde una perspectiva instrumental, como:

- Libertades políticas,
- Servicios económicos,
- Oportunidades sociales,
- Garantías de transparencia y
- Protección social

Esta visión del desarrollo en la que todo se interrelaciona (pues la inseguridad económica está relacionada con la falta de libertades y derechos democráticos, y la libertad política y las libertades civiles son directamente y en sí mismas importantes y tienen influencia en dos vías con el resto de variables como las económicas) viene a ser completada e interseccionada con la visión institucional de Dani

⁴ Lo cual hace del desarrollo y su valoración de indicadores doblemente endógeno.

Rodrik, que relaciona el desempeño económico con el funcionamiento de las instituciones.⁵

Las instituciones no son importantes por sí mismas; es decir, éstas no son un fin sino un medio para la persecución de determinados objetivos y pueden ser visualizadas como los medios facilitadores del crecimiento económico y, por tanto, de la posibilidad de reducir la pobreza. Las condiciones iniciales y la dinámica de un país condicionan la existencia y la estructura de las instituciones.

Stiglitz, por su parte, afirma que el desarrollo representa la transformación de la sociedad; es un movimiento de una forma tradicional de relaciones, de modos de pensar, de afrontar la salud y la educación, y de métodos tradicionales de producción, hacia formas 'modernas'. Una característica de las sociedades tradicionales es la aceptación del mundo tal cual es; la perspectiva moderna reconoce el cambio, reconoce que nosotros, como individuos y sociedad, podemos tomar acciones que reducen la mortalidad infantil, extender la expectativa de vida y aumentar la productividad (Stiglitz, 1998^a).⁶

Schumpeter afirmó, en 1911, que 'el círculo vicioso de pobreza, la trampa del equilibrio de bajo nivel de ingresos, encierra el problema del desarrollo que es cómo describir el camino a tomar por la economía y sociedad para salir del equilibrio' es decir, cómo ocasionar un desequilibrio, un cambio. De acuerdo a Stiglitz (1998^a), la clave para estos cambios es el movimiento hacia formas científicas de pensar, identificando las variables críticas que afectan los resultados, reconociendo qué sabemos y qué no sabemos, teniendo conciencia de la calidad de nuestra información.

Las sociedades tienen muchos componentes. En las sociedades más 'avanzadas' existen sectores y regiones que mantienen la forma tradicional o modelo de operación con sus respectivas formas tradicionales

de pensar; pero en estas sociedades esto constituye una proporción relativamente pequeña; en las sociedades menos avanzadas, en cambio, estas formas tradicionales pueden predominar dado que existen fallas que evitan que los sectores más avanzados puedan penetrar en la sociedad. El resultado es lo que se ha llamado economías 'duales', en las que formas primitivas de producción coexisten con las modernas.

El cambio no es un fin en sí mismo sino un medio para otros objetivos. El cambio que está asociado con el desarrollo provee a los individuos y a la sociedad control sobre sus propios destinos. El desarrollo enriquece las vidas individuales incrementando los horizontes y reduciendo sus limitaciones.

Por tanto una estrategia de desarrollo debe facilitar el cambio, identificando las barreras así como los catalizadores para el mismo.

A este respecto es conveniente señalar el estrecho vínculo entre desarrollo económico y crecimiento económico, el cual es simultáneamente un problema de importancia y fuente de confusión, dado que el crecimiento económico puede generar desarrollo económico, pero éste dependerá de cómo se 'gaste' este crecimiento económico y es allí donde el factor de equidad y externalidades cobra relevancia para generar procesos de largo plazo, en los que el Estado juega un papel relevante en materia distributiva y, por tanto, de desarrollo.

Un proceso de crecimiento económico que no busque el desarrollo económico a la postre tendrá una duración relativamente breve, en tanto que si facilita el desarrollo generará condiciones para un crecimiento de largo plazo, una vivencia que se puede reconocer en la Centroamérica de los años sesenta y setenta. Cabe la pregunta ¿cuál es la causalidad entre crecimiento y desarrollo económico? La evidencia a nivel global y centroamericano parece indicarnos que el desarrollo económico conduce al crecimiento y no estrictamente a la inversa.

Es así como las experiencias de los últimos cincuenta años han demostrado que el desarrollo es posible pero no inevitable. Un grupo de países logró con éxito un rápido crecimiento económico, reduciendo la distancia entre ellos mismos y los países más avanzados, sacando a sus ciudadanos de la pobreza. Sin embargo, otros países vieron que esta distancia aumentaba, entre ellos los de la región centroamericana.

2.9 CENTROAMÉRICA Y SUS AGENDAS VINCULADAS AL TEMA DE DESARROLLO

La discusión en torno a temas vinculados al desarrollo ha sido fértil en Centroamérica. Sin embargo, la forma

5 Las instituciones tienden a ser confundidas con las organizaciones; sin embargo, las primeras pueden ser definidas como "las reglas formales e informales y sus mecanismos coercitivos que determinan el comportamiento de los individuos y las organizaciones en una sociedad, en contraste con las organizaciones que son entidades compuestas por personas que actúan colectivamente en la persecución de objetivos comunes" (World Bank, 1998). Las instituciones o reglas pueden ser formales (leyes o regulaciones, contratos de servicio civil y leyes constitucionales) o informales (cultura, confianza, ética o valores, normas políticas, preceptos religiosos y otros códigos de conducta). Las instituciones en otras palabras constituyen la estructura de incentivos para el comportamiento de las organizaciones y de los individuos.

6 Este concepto, que está contenido en los planteamientos filosófico-económicos de Sen, se acomoda, en cuanto a su forma y especificidad, al enfoque del presente documento que pretende ser práctico, aplicable y de fácil comprensión.

que adopta esta discusión es sumamente diferente a la del resto del mundo. De hecho, se ha señalado que ‘algunas estrategias proponen recomendaciones poco elaboradas, casi en el plano de ideas que todavía requieren de mucha elaboración para ser consideradas como sugerencias viables’ (Rodas, 2003).

Las propuestas de mayor relevancia tocan temas que constituyen algunos puntos de lo que podría ser la agenda de desarrollo, o parte de una estrategia o política de desarrollo, mas no se traducen en lo que podría ser un plan encaminado hacia tal fin. Algunos documentos, como los informes de desarrollo humano del PNUD, se han centrado en el establecimiento de diagnósticos; como se ha señalado ‘El Estado de la Región evita llegar a una proposición: no hay recomendaciones. Es un diagnóstico exhaustivo de la realidad política, económica y social de la región, pero deliberadamente no presenta propuestas para aquellos problemas que identifica con mucha precisión. Lo más lejos que llega el informe es a presentar desafíos.’ (Rodas, 2003).

Recuadro 1
RECUENTO DE ALGUNAS INICIATIVAS
QUE SE ASOCIAN AL DESARROLLO
CENTROAMERICANO

1. “El Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Europea (UE), 1999.
2. “La Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible de Centroamérica hacia el Siglo XXI,” Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del INCAE y el Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, 1999.
3. “Centroamérica: Hacia un Nuevo Modelo de Desarrollo Regional”, presentado por el Centro Latinoamericano y del Caribe de la Universidad Internacional de Florida (LACC), el Diálogo Interamericano y el Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, 2000.
4. “Pasos hacia la Nueva Centroamérica”, Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH), 2001.
5. “La Agenda de Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI”, presentado por la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) ante el Grupo Consultivo Regional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2001.
6. “El Plan Puebla-Panamá”, presentado por los gobiernos de México y de Centroamérica, 2001.
7. “El Programa de Modernización y Transformación Industrial de Centroamérica”, elaborado por la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica (FECAICA).

Fuente: Rodas, 2002

Recuadro 2
ALGUNOS ELEMENTOS QUE SE
CUESTIONA SOBRE EL ENFOQUE DE CLUSTERS

- Geográficamente no se puede tener las ventajas competitivas de un sector, por eso no se puede desarrollar las ventajas del *cluster* en el tiempo especificado.
- Puede ser que no existan todas las capacidades productivas en todas las partes del *cluster*, ante lo cual se pierde las ventajas competitivas de todo el sistema.
- En economías pequeñas y abiertas es muy difícil contar con las condiciones que necesita un *cluster* para funcionar (condiciones macro); además se dificultan los juegos cooperativos-competitivos.
- El incremento de tecnología en comunicaciones y reducción de costos en transportes hace menos perceptibles las ventajas del esquema.
- El análisis de *cluster* es más complejo que el sectorial, por lo tanto no se ha demostrado aún las bondades del enfoque.
- Dadas las condiciones de los países en vías de desarrollo, lo mejor es la búsqueda de los elementos básicos de crecimiento previo a la implementación del enfoque, tales como educación, salud, infraestructura, equidad, justicia, seguridad, etc.

Sin embargo, en el diagnóstico aún no se ha abordado con profundidad temas de suma relevancia para el desarrollo de la región, en particular de los países centroamericanos relativamente menos desarrollados, como lo son los derechos de propiedad, justicia, crimen e infraestructura institucional, entre otros.

Otro enfoque es el escogido por La Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible de Centroamérica hacia el Siglo XXI; esta agenda fue conducida por el CLACDS, el centro de investigación del INCAE y el HIID, quienes se centraron en la competitividad. El enfoque escogido ha sido el de Porter, el cual es muy diferenciado no sólo en la región sino a nivel global (*clusters*), dado que este enfoque goza de poco prestigio y sustento empírico-conceptual en los círculos de discusión académica del desarrollo del llamado ‘*mainstream*’.⁷

Esta propuesta genera muchas interrogantes desde su concepción; por ejemplo, el *cluster* de textiles en Centroamérica, como uno de los potenciales del área, no toma en cuenta los riesgos que implica la entrada libre de China continental en el mercado estadounidense en el año 2006 y los que implican Pakistán y la India con mejores ventajas competitivas.

Por otro lado, se ha advertido que ‘La propuesta de Centroamérica 2020 no tiene un énfasis excesivo

⁷ Por ejemplo véase las críticas que establece Krugman a este enfoque.

sobre un tema –el caso de competitividad por parte de INCAE-, pero a la vez es más difusa.’

‘La Agenda de Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI fue elaborada por la Secretaría General del SICA a requerimiento de la XX cumbre de presidentes centroamericanos que tuvo lugar en 1999 en Guatemala, con el fin de presentarla ante el Grupo Consultivo Regional de Centroamérica que tuvo lugar en Madrid en marzo del 2001. La propuesta fue elaborada de manera conjunta entre la Secretaría General del SICA, la CEPAL y el INCAE, con la consulta continua a las diferentes secretarías del SICA, así como el apoyo financiero del BCIE y del BID.’

La naturaleza de la Agenda de Transformación y Modernización es muy distinta a las anteriores ya que tenía un claro objetivo de búsqueda de financiamiento externo para proyectos en la región. Como resultado de ello, la Secretaría General presentó 31 proyectos, los cuales agrupó en seis diferentes áreas.

Mientras unos son precisos y pueden ser catalogados efectivamente como proyectos, otros son vagos y cargados de retórica. Inclusive en algunos casos se recurre excesivamente a los temas de participación social y equidad de género con el fin obvio de lanzar el anzuelo en temas que se sabe son de interés de los cooperantes, pero se descuida la elaboración de los proyectos mismos. Llevar 31 proyectos, además, fue un error pues presentó una agenda amplia pero diluida (Rodas, 2003).

‘El Plan Puebla-Panamá -PPP- incluye ocho proyectos; su énfasis es claro en temas de infraestructura, en particular el corredor logístico y la interconexión eléctrica. De los 4,018 millones de dólares que se

estima podría costar el plan, el 85% se asignaría a la integración vial y el 11% a la interconexión eléctrica, con lo que sólo quedaría el 4% restante para apoyar las otras seis iniciativas.’ Esto no es más que un plan de infraestructura, necesaria en un plan de desarrollo, pero dista mucho de una agenda integral con este fin. Adicionalmente, el PPP cuenta con serios problemas de financiamiento.

Por último está el proyecto “Beneficios y costos de la integración centroamericana”, realizado por CEPAL y SICA, el cual evalúa los beneficios asociados a la profundización de la integración centroamericana a partir de su agenda vigente, que comprende, entre algunos de sus proyectos de mayor envergadura, el CAFTA y la Unión Aduanera, así como identificar los factores críticos de la agenda regional que puedan conducir al aprovechamiento de las oportunidades y a la reducción de los costos del proceso de integración regional.

El documento final del proyecto no representa una estrategia de desarrollo pero cuenta con elementos del diagnóstico de la región y de sus políticas comerciales. Se puede establecer que el desarrollo económico no se ha alcanzado. Existen estimaciones de los efectos del CAFTA y la Unión Aduanera en términos de crecimiento económico. Se estima que estos efectos ‘tendrán importantes consecuencias sobre las características del crecimiento económico y el desarrollo social’ (CEPAL, 2003). Para ello se utilizó una metodología e información cuya validez teórico-empírica es cuestionable.⁸ A diferencia del documento de CEPAL-SICA, en el presente se considera menor la relevancia e impactos del CAFTA en las agendas nacionales.

8 Para las estimaciones se utilizó un modelo de equilibrio general computable, el cual requiere de una matriz insumo-producto, matriz que no se encuentra validada en la región en cuanto a su consistencia y significancia estadística y actualización. Adicionalmente, estos modelos se utilizan en evaluaciones, no en simulaciones de predicción, dado que los parámetros están sujetos estadística y conceptualmente a la crítica de Lucas. Este tipo de instrumento se utiliza en la evaluación de procesos de apertura tres años después de haber entrado en vigencia. Adicionalmente, la simulación se llevó a cabo sin saber cómo habían quedado los textos de negociación, ante lo cual los parámetros de estimación no son más que una conjetura.

3.

SITUACIÓN ACTUAL DEL DESARROLLO EN CENTROAMÉRICA

La región, con excepción de Costa Rica, muestra los más preocupantes indicadores de desarrollo humano. En la década de los ochenta, durante la crisis de la deuda que significó notables retrocesos en las economías e incrementos en los indicadores de pobreza y desarrollo, los países del área, al igual que la mayoría de sociedades subdesarrolladas, se involucraron en procesos de liberación económica con el fin de iniciar un proceso de crecimiento acelerado y sostenido. El país que ha tenido relativo éxito en crecimiento y desarrollo económico, pero el más conservador en reformas pro mercado, ha sido Costa Rica; por contar con el más calificado recurso humano ha sido escogido como huésped de dos empresas de alta tecnología (Intel y Microsoft) lo cual ha generado acelerado crecimiento y fuentes de trabajo. Por otro lado, El Salvador es quien ha realizado las reformas más agresivas pro mercado y cuyos resultados aún no se ha terminado de percibir. Sin embargo, existen fuertes críticas en relación a algunas reformas como es el caso de la dolarización (reforma monetaria). En el caso salvadoreño el Estado ha desempeñado un papel importante en la asistencia de servicios básicos, educación, atención de desastres, estabilidad económica y seguridad. El resto de países no han evidenciado cambios relevantes en el crecimiento económico y mejora de índices de pobreza,⁹ desarrollo humano y capacidades institucionales.

Si se toma como referencia la medición del desarrollo humano realizada por el PNUD, Costa Rica presenta una situación distinta a la de los otros países del istmo: se encuentra entre el grupo de países de desarrollo humano alto (en la posición 45 en la escala

mundial). Por el contrario, el resto de países se ubica en la categoría de desarrollo humano medio, bastante por debajo del primero.

Esta disparidad en el desarrollo humano medido por el IDH también se refleja en los indicadores de pobreza y de concentración del ingreso. Costa Rica presenta una situación mejor que la de los otros países, con la menor incidencia de pobreza y de concentración del ingreso. Guatemala aparece nuevamente en el extremo inferior de la escala, con los mayores niveles de pobreza y de desigualdad.

A lo largo del tiempo tampoco se observa un patrón heterogéneo en el desarrollo humano de los países. Costa Rica muestra avances continuos desde 1975, aunque a un ritmo moderado, en tanto que El Salvador presenta mayor ritmo de avances a partir de los años 90. Por su parte, Guatemala permanece desde 1975 en la última posición de la escala centroamericana.

Esta disparidad en el desarrollo humano de los países también se registra en los indicadores de desarrollo económico. De acuerdo con las mediciones de competitividad del Foro Económico Mundial, Costa Rica y El Salvador se ubican en una posición notablemente mejor que el resto de países del istmo. De esta manera, Guatemala, Honduras y Nicaragua presentan amplios rezagos que limitan las posibilidades de crecimiento y desarrollo económico.

Una revisión más detallada del desempeño del marco institucional de los países demuestra los rezagos que enfrenta Centro América y que son limitantes para alcanzar mayores niveles de desarrollo. Los indicadores de gobernabilidad y calidad institucional elaborados por el Banco Mundial reflejan las disparidades entre los países al mismo tiempo que su baja posición en la escala mundial.

La debilidad del Estado, entendida como la incapacidad de acordar determinadas políticas económicas y sociales de forma tal que pueda establecer la direccionalidad de los diversos agentes, es un obstáculo importante sobre todo en los países que experimentan

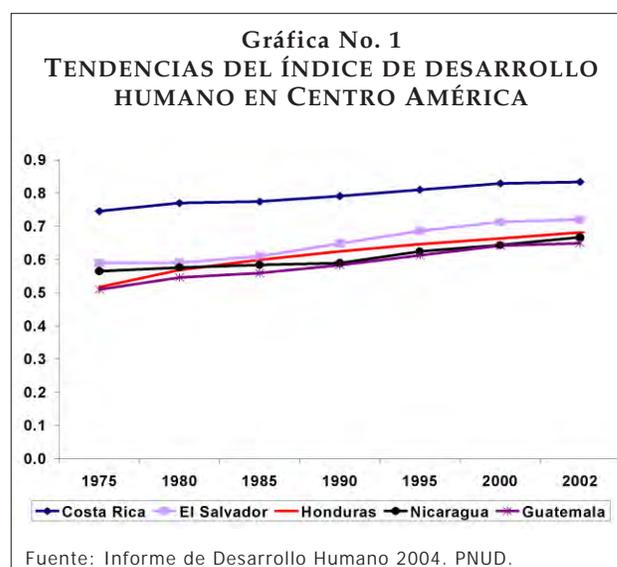
⁹ Se utilizará como medida común de la población que vive en extrema pobreza, aquella que consume menos de un dólar diario y la población en estado de pobreza la que consume menos de 2 dólares. El indicador de pobreza incluye a la población que se encuentra en estado de extrema pobreza. Asimismo, con el fin de hacerlo comparable, se utiliza como moneda común el dólar de Estados Unidos de América.

Cuadro No. 1 INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO DE CENTRO AMÉRICA							
	Posición en el IDH mundial	Expectativa de vida (años)	Alfabetismo de adultos %	Matrícula combinada en 3 niveles educativos	PIB per capita	Población bajo la línea de pobreza nacional	Relación entre el ingreso del 10% más rico y del 10% más pobre
Costa Rica	45	78	95.8	69	8,840	22.0	25.1
El Salvador	103	71	79.7	66	4,890	48.3	47.4
Honduras	115	69	80.0	62	2,600	53.0	49.1
Nicaragua	118	69	76.7	65	2,470	47.9	36.1
Guatemala	121	66	69.9	56	4,080	56.2	55.1

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2004. PNUD.

Cuadro No. 2 ÍNDICE DE GINI ¹⁰		
PAÍS	AÑO	GINI
Guatemala	1989	59.06
Honduras	1990	54.00
Nicaragua	1993	50.32
El Salvador	1990	44.77
Costa Rica	1984	40.55

Fuente: Banco Mundial



mayor pobreza en la región (Honduras, Guatemala y Nicaragua). Esta debilidad se expresa en los índices de corrupción, en la inexistencia de objetivos de corto y mediano plazo y el imperceptible empoderamiento de la sociedad en las acciones públicas, lo cual implica la falta de voluntad política para asumir los costos de tomar las medidas necesarias para reducir la pobreza.

En materia de Estado de Derecho, que se refiere no únicamente a la existencia de normativa legal sino también a su efectiva aplicación, en el siguiente gráfico puede apreciarse que mientras Costa Rica aparece entre el 30% de países en el mundo con mejor situación, el resto de naciones del istmo aparece mucho más rezagado, principalmente Guatemala.

Similar situación presenta el indicador de control de corrupción en los países centroamericanos. La falta de capacidad del Estado para hacer cumplir la ley da lugar a elevados niveles de corrupción,

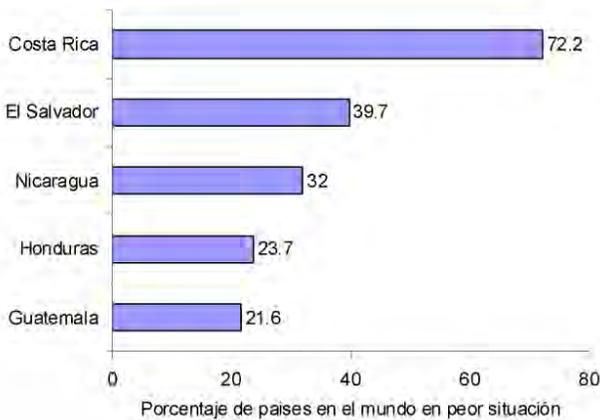
Cuadro No. 3 POSICIÓN DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS EN LA ESCALA MUNDIAL DE COMPETITIVIDAD*				
	Índices de Competitividad global	Índices de calidad del entorno macro-económico	Índice de calidad de las instituciones	Índices de incorporación tecnológica
El Salvador	48	48	40	67
Costa Rica	51	63	49	46
Guatemala	89	85	87	79
Nicaragua	90	100	78	85
Honduras	94	88	99	87

Fuente: Índice de Competitividad Global 2003. Foro Económico Mundial

* En una muestra de 102 países

10 Mientras más se acerca a 1 el resultado, mayor es la desigualdad.

Gráfica No. 2
INDICADOR DE ESTADO
DE DERECHO EN CENTROAMÉRICA.
POSICIÓN RELATIVA DE LOS PAÍSES
EN LA ESCALA MUNDIAL
AÑO 2002

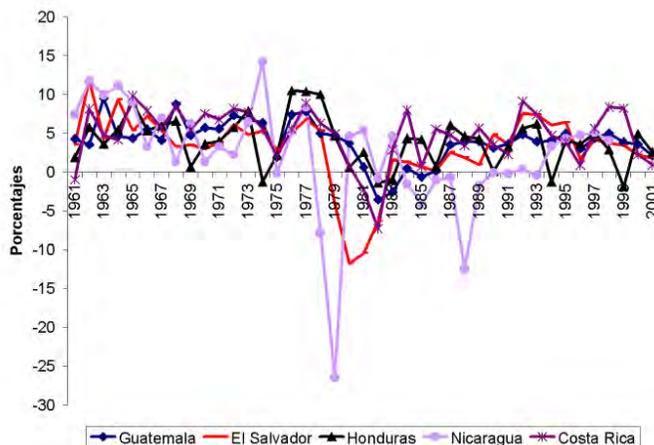


Fuente: Indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial

tanto en el ámbito público como en el privado. De esta manera, los estados centroamericanos son incapaces de impulsar el desarrollo de sus países.

En lo que sí parecen coincidir los países centroamericanos es en su desempeño económico. El crecimiento de las economías es totalmente errático. Ninguno de los países muestra un período continuo de resultados satisfactorios, lo cual sugiere la carencia de estrategias o la falta de éxito de las que se haya

Gráfica No. 4
CRECIMIENTO ECONÓMICO
DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS
1961 - 2001



Fuente: World Development Indicators 2003. World Bank.

Gráfica No. 3
INDICADOR DE CONTROL DE
CORRUPCIÓN EN CENTROAMÉRICA.
POSICIÓN RELATIVA DE LOS PAÍSES EN LA
ESCALA MUNDIAL, AÑO 2002



Fuente: Indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial

ejecutado, para impulsar el incremento sostenido de la producción.

En cuanto a la vulnerabilidad ante desastres naturales y debilidad institucional de acción y reacción, la situación geográfica de Centroamérica la expone continuamente a los efectos de sismos, huracanes, erupciones volcánicas y otros fenómenos naturales y bioecológicos, que se convierten en desastres debido al escaso desarrollo de redes de protección y seguridad social y a la ausencia de evaluación de riesgos en los diversos proyectos de inversión. La fórmula de desastre ha estado dada por la situación de vulnerabilidad combinada con los eventos físicos (como el huracán Mitch y el terremoto en El Salvador). Aunque pobreza, desarrollo y vulnerabilidad no son sinónimos, sí existe una estrecha relación entre ellos, incluyendo la vulnerabilidad ante desastres. Los pobres, las mujeres, los niños y los ancianos en particular, son más susceptibles de sufrir el efecto negativo de un evento físico potencialmente dañino.¹¹

En cuanto a la vulnerabilidad de *shocks* externos, como la crisis del café y la desaceleración mundial, las acciones de los agentes públicos y privados no son percibidas con claridad, y pareciese que su respuesta es muy lenta y que se carece de los recursos para poder afrontar los cambios productivos en el agro que se impone en este contexto de nuevos precios internacionales. Los países que evidencian mayores problemas en este

¹¹ Centroamérica en el Ojo de la Tormenta: *Riesgos, Desastres y posibilidades de acción*. CEPREDENAC 1999.

aspecto son Nicaragua, Honduras y Guatemala, dado que padecen de hambrunas en algunas de sus regiones. Todo ello muestra que las posibilidades de incremento de la pobreza en la región han aumentado, ya que cultivos como el del café tienden a desaparecer en la región en un 75%, salvo aquellos proyectos de cultivo diferenciado como el del café orgánico o que tengan un valor agregado por características particulares.

Asimismo, dada las estructuras del sistema financiero y políticas económicas prevaletentes, existe un constante riesgo de afectar la estabilidad económica y, por lo tanto, los ingresos de las poblaciones en condiciones de pobreza. La situación de precios internacionales de productos de exportación aumenta este riesgo. Países como Guatemala y Honduras tienen altas posibilidades de problemas sistémicos.

3.1 GUATEMALA

Guatemala es el país que cuenta con mayor pobreza y pobreza extrema en términos absolutos de la región. De acuerdo con las cifras del Banco Mundial, la población en situación de extrema pobreza es de 25.6% y en situación de pobreza, 57.5%.

El país contaba en 2003 con un ingreso anual por habitante de 1,700.00 US\$ aproximadamente. Por otro lado, es el país que evidencia, de acuerdo al índice de Gini, mayor inequidad en el ingreso. A pesar de que el ingreso por habitante del país se considera medio en la región, este monto es similar al de 1978, lo que quiere decir que durante veinte años la economía guatemalteca no fue capaz de aumentar el ingreso por habitante. Por lo tanto, en el país han existido limitadas oportunidades para reducir la pobreza y generar desarrollo económico durante las últimas dos décadas.

Es el país que cuenta con el mayor analfabetismo femenino de la región (39.5%). El analfabetismo masculino se encuentra alrededor del 25%. Esta cifra, aunada con la de desigualdad en los ingresos de los habitantes, evidencia importantes elementos de exclusión como factor explicativo de la pobreza en el país. La pobreza en Guatemala ha abarcado a un grupo mayoritario de la población y las condiciones en las que viven son en extremo precarias, acentuándose las inequidades según la etnia, el género y la ubicación geográfica de los guatemaltecos (áreas rurales).

Es importante destacar que Guatemala es el país que cuenta con el Estado más pequeño en relación a su

nivel de actividad económica en el hemisferio occidental, con excepción de Haití. Sin embargo, se ha realizado algunos esfuerzos para reducir la pobreza en forma relativamente fragmentada¹² e insuficiente.

En la actualidad el Estado guatemalteco parece evidenciar desconocimiento del tema de desarrollo y no se percibe acciones concretas al respecto. De hecho, la gestión pública de los últimos años ha validado una situación de magro desempeño económico (crecimiento del producto por habitante cercano a cero) lo cual dificulta la implementación de medidas para la reducción de la pobreza y desarrollo.

Es importante destacar que Guatemala es el país que cuenta con la mayor población residente en el extranjero, y el que más remesas recibe, alrededor del 10% de PIB. Estos recursos han amortiguado las alarmantes cifras de condiciones de vida de los guatemaltecos al punto que uno de cada tres guatemaltecos que vive en situación de no pobreza es porque su familia ha elegido una estrategia migratoria (Palma, Velásquez y Gutiérrez, 2002). Sin embargo, estos recursos, combinados con una inadecuada política macroeconómica, pareciesen estar provocando efectos perniciosos en el aparato productivo, conocidos como “enfermedad holandesa” (Gutiérrez, 2003).

El país se encuentra en una situación en la que se combinan elementos que parecieran indicar que habrá dificultades para la reducción de la pobreza en el mediano plazo:

- Deterioro de la gestión pública y disminución del empoderamiento de las ya débiles instituciones públicas.
- Serios problemas en el establecimiento de los derechos de propiedad.
- Institucionalidad jurídica extremadamente débil.
- Caída de los precios del café, caucho natural y otros productos de exportación y ausencia de políticas adecuadas.
- Magro crecimiento económico.
- Continuidad de la exclusión por etnia, clase social y género, aunado a la ausencia de abordaje del tema a todo nivel de acción.
- Ineficaz acción de la cooperación internacional para abordar la reducción de la pobreza y desarrollo.
- Ausencia de política macroeconómica pro crecimiento económico.
- Muy bajos niveles de gasto en atención de salud y educación e insuficiencia fiscal.

3.2 EL SALVADOR

Es el país que cuenta con la mayor densidad poblacional de Centroamérica. La situación de extrema pobreza es de alrededor de 26% y en situación de pobreza 54%.

12 Por ejemplo, de acuerdo con CIEN (2000): los programas de emergencia (fondos sociales), reformas institucionales en el sector educación (Pronade), salud (SIAS), vivienda, e incremento del gasto social.

El ingreso por habitante, de alrededor de 2025 US\$, es superado solamente por Costa Rica. Se percibe una marcada exclusión por género, evidenciada en el diferencial de analfabetismo femenino (24.4%) y masculino (18.7%).

El Salvador es el país que aventaja en indicadores de desarrollo humano al resto de Centroamérica, con excepción de Costa Rica. Aunque las diferencias cuantitativamente no son grandes es necesario resaltar que cuenta con la menor mortalidad infantil (sin tomar en cuenta a Costa Rica) la cual es de 30 por millar. Cuenta con una desnutrición infantil de 12% aproximadamente y tiene una expectativa de vida de 70 años.

Un importante elemento amortiguador de la pobreza en El Salvador es el reporte de remesas, que supera el valor de las exportaciones; actualmente representan alrededor del 14% del producto salvadoreño. Este país también evidencia tener síntomas de enfermedad holandesa, lo cual puede explicar, en parte, el pobre desempeño del crecimiento económico de El Salvador.

El Salvador ha realizado las reformas pro mercado más ambiciosas y profundas en la región, siguiendo elementos de política que se asemejan a los del modelo chileno de los años ochenta, aunque no se observa similitud en la inversión institucional y la agresiva política social de Chile. Han privatizado el sistema previsional, las telecomunicaciones y generación de energía eléctrica en la década de los noventa. En los planes de gobierno se privilegia la eficiencia económica como elemento generador de producto. En este contexto el Estado salvadoreño ha adoptado el papel llamado subsidiario, es decir que en un contexto de mercado el Estado se dedica a regular las acciones sociales y otorgar servicios básicos. Uno de los principales logros a destacar es la reducción del analfabetismo de 31% a 20% en 20 años.

En 1999, la administración gubernamental elaboró el programa denominado "La Nueva Alianza" que sentó las bases de acciones públicas hasta el año 2004. Dentro de este marco se ha realizado una reforma monetaria orientada a la renuncia de moneda nacional y adopción del dólar. El proceso ha generado la desaceleración del producto, dado los problemas de precios internacionales de productos de exportación y el terremoto recientemente sufrido y el déficit fiscal. Sin embargo, es importante destacar los esfuerzos para incrementar la carga tributaria. El país no cuenta con estrategias específicas de reducción de pobreza más que la asistencia pública en educación, salud, justicia y estabilidad económica. Al respecto, vale la pena señalar que el estado salvadoreño es el que mostró mayor capacidad de respuesta ante desastres naturales como el huracán Mitch y el terremoto del año 2001.

El país ha evidenciado mejoras en la mayoría de indicadores; a pesar de que se encuentra en una situación de pobreza y pobreza extrema preocupante, pareciera que el país ha iniciado un proceso de mejora de indicadores más dinámico que el resto de sus vecinos centroamericanos. Un factor a ser tomado en cuenta es la agresiva y efectiva política de seguridad, lo cual puede generar algunos beneficios en materia de inversión en el mediano plazo en el país.

3.3 NICARAGUA

El país se ha destacado durante varias décadas por ser el país con indicadores de pobreza y desarrollo humano más preocupantes de la región, juntamente con Guatemala. Durante la década de los ochenta hubo algunas mejoras pero éstas no fueron sustentables en el mediano plazo. Los índices se deterioraron de nuevo rápidamente en un contexto de desequilibrios económicos e inflaciones de 500% durante los años ochenta. De tal cuenta la población nicaragüense posee un 48% en condiciones de pobreza y un 17.3% en condiciones de extrema pobreza.

Asimismo es el país que tiene el ingreso por habitante más bajo de la región siendo éste de aproximadamente 470 US\$. Este ingreso representa una cuarta parte del ingreso de los salvadoreños y la mitad con relación a los hondureños. Vale la pena señalar que en Nicaragua se reconoce problemas de registro del producto ante lo cual esta cifra puede estar subestimando el ingreso promedio de los nicaragüenses. El analfabetismo es uno de los más altos de la región, encontrándose alrededor del 31%, tanto para mujeres como para hombres. La desnutrición infantil es de alrededor de 12% y la esperanza de vida es de 69 años.

A finales de los años noventa el Banco Mundial promocionó la iniciativa de los países altamente endeudados (Heavily Indebted Poor Countries -HIPC-). Esta iniciativa consiste en la condonación de parte de la deuda que tienen los países con organismos financieros internacionales con el fin de que estos recursos sean canalizados hacia la reducción de la pobreza. Es así como Nicaragua, Honduras y Bolivia, en América Latina, con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, inician la formulación de estrategias de reducción de la pobreza.

El gobierno nicaragüense ha dado a conocer su estrategia de reducción de pobreza. Dicha estrategia tiene como pilares centrales el crecimiento económico, la inversión en capital humano, la protección a grupos vulnerables, la gobernabilidad y el desarrollo institucional.

Por su lado, los sectores consultados han solicitado el fortalecimiento de la participación a través de estructuras como el CONPES, foros regionales y departamentales, así como los comités de desarrollo municipal y comunitario. Se ha solicitado la capacitación de estos comités y la institucionalización de la consulta. Además, se hizo énfasis en la entrega de información para la emisión de criterios sólidos.

La capacidad de realizar políticas encaminadas a la reducción de la pobreza se ve opacada al reconocerse el Estado nicaragüense como el que presenta los más altos índices de corrupción en la región y escasa credibilidad, tanto en el ámbito internacional como nacional.

Por otro lado Nicaragua ha sido, con Honduras, el país más afectado por desastres naturales y ahora es el primer país afectado por una hambruna derivada de la caída de los precios del café. Aún no se percibe una iniciativa de política pública que pueda hacer frente a esta situación.

Dada la debilidad institucional, la escasa capacidad de respuesta de los entes públicos y los altos niveles de conflictividad prevalecientes en la sociedad nicaragüense, no se vislumbra elementos que puedan hacer viable un proceso de reducción de pobreza en el mediano plazo; más bien los factores adversos que afectan a la región centroamericana se hacen latentes en Nicaragua, aumentando las posibilidades de deterioro de los niveles de vida de la población.

3.4 HONDURAS

Honduras es el país que cuenta con la mayor pobreza relativa de la región. Un 40.5% de la población se encuentra en situación de extrema pobreza y un 68.8% de habitantes vive en situación de pobreza. Por otro lado, el analfabetismo, tanto femenino como masculino, se estima en alrededor de un 26%. La esperanza de vida promedio es de 69 años y la desnutrición infantil afecta a una cuarta parte de niños menores de 5 años. Después de Nicaragua, es el país que tiene el ingreso por habitante más bajo de la región, con 853 US\$ de ingresos generados al año por cada hondureño.

El Mitch provocó una significativa pérdida de vidas humanas, una fuerte caída en la producción y un pronunciado deterioro de la infraestructura social. Esto provocó una rápida e inesperada tendencia a la baja de los indicadores de desarrollo humano a corto plazo y un estancamiento en el mediano plazo.

Se considera que el fenómeno provocó una caída del ingreso per cápita a fines de 1998 de 4.8%, y de 5.7% en 1999. Asimismo, se dio una recuperación, a partir del año 2000, a niveles del 4%, producto del

dinamismo generado por la reconstrucción, y una persistencia de este ritmo durante los años 2001 y 2002.

Honduras, al igual que Nicaragua, se encuentra entre los países considerados por los organismos financieros internacionales como país pobre altamente endeudado (HIPC). De tal cuenta se encuentra intentando difundir y consensuar una estrategia de pobreza elaborada en conjunto con las entidades de financiamiento externo.

A diferencia de Guatemala, se percibe que la estrategia de reducción de pobreza de Honduras ya cuenta con algún nivel de difusión, lo que ha dado lugar a la generación de propuestas por parte de las organizaciones civiles y el propio tratamiento del tema.

Un importante elemento contenido en la estrategia de reducción de pobreza de Honduras es el marco resultante de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional en cuanto a la reducción de pobreza y facilidades de crecimiento económico (Poverty Reduction and Growth Facility agreement –PRGF–).

El documento reconoce los problemas de generación de ingresos e inequidad prevalecientes en el país así como los problemas de sub inversión en capital humano, lo que incide en escasa productividad e insuficiente crecimiento económico. El documento enfoca la atención sobre el papel que deberían desempeñar los fondos de inversión social y los programas de atención familiar en la dotación de servicios básicos. Otros elementos tomados en cuenta en la iniciativa son el crecimiento y estabilidad económicos, factores estructurales de la economía; la iniciativa finaliza con una serie de metas para el año 2015.

La estrategia en cuestión plantea metas ambiciosas y una de sus limitantes es que Honduras cuenta con un gobierno sumamente débil y con instituciones públicas con poco empoderamiento social de sus acciones. Otros factores limitantes para la reducción de la pobreza son la ausencia de acciones ante la caída de precios internacionales de productos de exportación y la limitada capacidad de respuesta ante los desastres naturales.

3.5 COSTA RICA

Éste no sólo es el país que tiene menor porcentaje de población en situación de pobreza (23.3%) y pobreza extrema (6.9%) sino el que tiene mayor ingreso por habitante generado durante un año (4250 US\$). Además, cuenta con un índice de analfabetismo femenino y masculino cercano al 4.5%. Sus habitantes cuentan con una esperanza de vida de 77 años y la desnutrición infantil afecta al 5% de niños menores de 5 años.

Costa Rica es el único país en la región que presenta un cuadro claramente diferenciado de indicadores de pobreza y desarrollo humano. Además cuenta con el índice de inequidad más bajo. Desde tiempos coloniales es el país que ha evidenciado mayor equidad, dificultando la conformación de latifundios y explotación minera, lo que ha facilitado en las últimas décadas la inversión en capital humano, minimización de conflictos sociales y consolidación del sistema democrático. En la década de los cuarenta se realizaron profundas reformas que provocaron crecimiento económico, diversificación productiva, democratización de la educación, consolidación de la vida civil, incorporación a la mujer a la vida política y eliminación del ejército.

El cambio de un Estado gendarme, entendido como el Estado que se ocupa exclusivamente del resguardo de la soberanía, ha permitido que el Estado costarricense se focalice en su papel de atención de necesidades básicas, educación, estabilidad y direccionalidad económica, lo que ha facilitado su inserción en la economía mundial a tal punto que es el país con mayores posibilidades de albergar empresas de alta tecnología y crecimiento económico.

Las perspectivas del país son de reducción de la pobreza en el mediano plazo. De darle continuidad a las políticas de asistencia social por parte del Estado costarricense y mantener el atractivo de empresas de alta tecnología, se podría esperar que estos índices se redujeran a tasas de un solo dígito en menos de 10 años.

4.

EL CAFTA

4.1 ANTECEDENTES

Desde finales de la década de los noventa Centroamérica ha realizado reformas y llevado adelante políticas en busca de mejores condiciones económicas; de ellas, la apertura comercial ha experimentado un avance importante, tanto en el ámbito multilateral como en los ámbitos regional y bilateral. Muestra de ello es que los países centroamericanos participan activamente en las negociaciones del ALCA, así como los tratados de libre comercio que han sido firmados con República Dominicana y México, además de las recientes negociaciones establecidas con Chile y Panamá.

Los esfuerzos en la búsqueda de la paridad NAFTA culminaron con la vigencia del CBERA en el año 2000, los cuales fueron acompañados inicialmente de insinuaciones y posteriormente de la búsqueda directa de un tratado de libre comercio entre EE.UU. y Centroamérica. En la actualidad Centroamérica exporta a EE.UU.¹³ a través de tres esquemas: la Iniciativa de

la Cuenca del Caribe, el Sistema Generalizado de Preferencias y el Trato de Nación más Favorecida, este último bajo dos modalidades, acceso libre o gravado.

Recuadro 4
LA INICIATIVA DEL LA
CUENCA DEL CARIBE -ICC-

El programa, consecuencia de años de intenso cabildeo de gobiernos y entidades de los países de la región de la Cuenca del Caribe ante las instancias legislativas y ejecutivas en EE.UU., se encuentra vigente desde el 1 de enero de 1984 y prevé, de forma unilateral, el ingreso libre de derechos arancelarios al mercado estadounidense. a una amplia gama de productos importados desde los países que forman parte de dicha región.

La ICC fue modificada en 1990, incrementando el acceso al mercado de EE.UU. y haciéndola permanente. En la actualidad incluye aproximadamente 6,300 clasificaciones arancelarias (56% de las aperturas totales) con derecho a franquicia aduanera, las que sumadas a las aperturas con libre acceso para el mundo dan casi un 89% de acceso libre (con algunas excepciones que pagan un porcentaje) al mercado estadounidense a las mercancías originarias de los países admisibles dentro de este programa.

La ampliación de los beneficios comerciales e impositivos incluyen: la reducción del 20% de las tarifas a ciertos productos de cuero, en etapas que iniciaron en 1992, pero limitado a una reducción del 2.5% *ad valorem*; eliminación de aranceles para productos producidos en Puerto Rico, además de procesados e importados de un país de la ICC; tratamiento libre de aranceles para las importaciones de mercancías procedentes de países beneficiarios, producidas con componentes 100% originarios de EE.UU., excepto para textiles y confección, así como petróleo y sus derivados. Mediante dos decretos presidenciales del 28 de septiembre de 1991 (Número 6343) y del 17 de julio de 1992 (Número 6455) se amplió la lista de productos elegibles para gozar del acceso libre de impuestos (SIECA, 2004).

13 El Sistema Armonizado de EE.UU., edición 2002, está conformado por aproximadamente 11,500 aperturas las cuales registran tres clases diferentes de derechos arancelarios a la importación: a) los derechos arancelarios “generales” que reflejan las tarifas NMF y que se aplica a la mayoría de los países; b) los derechos arancelarios “especiales” aplicados a países con Acuerdos comerciales preferenciales; y c) otros derechos arancelarios a la importación de mercancías de países tales como, Cuba, Corea del Norte, Afganistán, Laos y Vietnam, los cuales son muy superiores a las tarifas aplicadas en los otros dos programas. Dentro de estas tres clasificaciones, se utilizan diferentes tipos de aranceles, las tarifas *ad valorem* que constituyen el 6.5% del total de los derechos aduaneros, las tarifas “específicas” que representan el 55.8% de toda la estructura, los “mixtos” que constituyen el 5.1% y el resto de las tarifas (32.6%) que están “libres” de cualquier tipo de arancel.

De particular importancia para la región ha sido la ICC, la cual ha incentivado el incremento del comercio hacia el vecino país tanto que el mismo se ha más que duplicado en la década de los noventa.

Hasta el año 2001 oficiales de EE.UU. declararon que un eventual tratado de libre comercio con Centroamérica no era prioritario, ya que la administración Bush estaba concentrada en el TLC con Chile y la negociación del ALCA.

Dada esta posición algunos sectores recibieron con sorpresa, el 16 enero de 2002, el anuncio del presidente Bush en el cual expresó que Estados Unidos exploraría la posibilidad de un tratado de libre comercio con los países de Centroamérica. Asimismo, la administración buscaría en el Congreso (de ese país) la concreción del mismo, con el propósito de estrechar más las relaciones económicas con las cuales impulsar el progreso económico y político y reformas sociales, y así dar otro paso hacia el Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA-.¹⁴

Para EE.UU. la relevancia del CAFTA se podría resumir en los siguientes puntos destacados por el Sr. Bush, enunciados en El Salvador:

- Corrupción
- Narcotráfico
- Migración

Lo curioso es que el Sr. Bush habló de estos puntos como torales en relación a Centroamérica en lo que era la apertura de las negociaciones comerciales. Sin embargo, el tema comercial no fue ni siquiera mencionado. Cabe señalar que las dificultades que ha tenido EE.UU. en las negociaciones del ALCA también son un incentivo para el inicio del CAFTA.

Lo relevante de esta lectura es que para EE.UU. la importancia del CAFTA es política y no económica. ¿Por qué es irrelevante en términos económicos el CAFTA para el vecino del norte?

1. El comercio centroamericano representa menos de 0.5% del comercio de EE.UU.
2. La región se encuentra altamente integrada en términos comerciales. El ICC y el CBRTPA ofrecen una apertura muy grande a la región centroamericana, y ésta ha realizado reformas de apertura

unilateral en la década de los noventa que han significado que el día de hoy cuente con un arancel externo promedio de aproximadamente 6.5%, es decir en términos de acceso a mercados existe una cancha limitada en que trabajar.

3. EE.UU. cuenta con agendas de mayor importancia en este momento que la comercial, tal como la de seguridad. Por ello era previsible que el tema de instituciones de comercio (aduanas) sería un tema de importancia, tal como lo fue.

Los tres objetivos mencionados van de la mano con la política de seguridad establecida por el país vecino, ante lo cual pareciese que el CAFTA podría ser una herramienta de ejercicio de control de escenario más que de logros económicos.

Esta lectura era de particular importancia para la negociación ya que los mayores logros no se obtendrían entre los negociadores sino entre los senadores de EE.UU. y los políticos que hiciesen *lobby* para lograr los objetivos centroamericanos en el CAFTA que, al contrario de la economía más grande del mundo, podría ser de importancia para algunos sectores. Pareciese que el accidentado proceso obvió esta circunstancia, probablemente por falta de coordinación o la ausencia de esta lectura en los hacedores de política centroamericana.

A continuación se describe los elementos considerados de relevancia en la negociación del CAFTA. La estructura de los capítulos incluidos en el CAFTA es muy parecida a la de tratados bilaterales recientes llevados a cabo por Estados Unidos, entre los cuales se puede mencionar los realizados con Chile, Singapur y Jordania; contiene también amplias similitudes con el NAFTA

4.2 ESTRUCTURA DEL CAFTA

Respecto a los tratados anteriores, el CAFTA se diferencia en que no incluye capítulos sobre políticas de monopolio, competencia y empresas del Estado ni sobre entrada temporal de personas de negocios. Otra diferencia importante es que el CAFTA sí contempla, a diferencia de otros tratados, un mecanismo para canalizar la cooperación dentro del mismo, lo cual es consistente con la declaración inicial sobre el reconocimiento de las asimetrías existentes entre las partes firmantes.

4.3 ACCESO A MERCADOS

El número de canastas de desgravación incluidas en el CAFTA es grande, sobre todo si se le compara con los

¹⁴ The White House "Today I announce that the United States will explore a free trade agreement with the countries of Central America. My Administration will work closely with Congress towards this goal. Our purpose is to strengthen the economic ties we already have with these nations to reinforce their progress toward economic, political, and social reform ... and to take another step toward completing the Free Trade Area of the Americas."

tratados mencionados anteriormente.¹⁵ Si bien son seis las canastas más importantes, la negociación prolongada que llevó a cabo Costa Rica agregó un conjunto adicional, llegando a ser dieciocho.¹⁶

El tratado tampoco involucró una apertura total de todos los bienes ya que existen ciertas excepciones como los casos de la papa y cebolla en Costa Rica, el maíz blanco para el resto de países centroamericanos y el azúcar para Estados Unidos. Estos bienes estarán sujetos a contingentes de importación crecientes pero sujetos a restricción de importación fuera del mismo.

Al igual que tratados como el de Chile, el CAFTA contempla la admisión temporal de mercancías y la reimportación de mercancías después de haber sido reparadas. También se incluyó la posibilidad de registrar productos distintivos, aunque Centroamérica no lo ha hecho todavía, mientras que Estados Unidos registró dos productos.¹⁷

Se consolidaron y ampliaron los beneficios del programa de la Cuenca del Caribe (CBI), para la entrada libre de aranceles a EE.UU. de productos no tradicionales de la región. Algunos de los nuevos productos con acceso libre son el atún enlatado, calzado, joyería y azulejos; además se establecieron reglas de origen para que todos los productos conservaran sus estructuras de suministro de insumos.

El cronograma de desgravación es distinto en cada uno de los países centroamericanos. Se observa un programa de desgravación más acelerado en lo que respecta a países como Guatemala y El Salvador, los cuales en el primer año de vigencia del tratado dejarían libre de aranceles a alrededor del 80% de sus bienes agrícolas e industriales.¹⁸ Luego, Honduras y Nicaragua liberarán el 74% de sus bienes, mientras que Costa Rica será el país que tendrá un menor grado de apertura inicial que es del 71% de sus productos.

La desgravación es más acelerada en todos los países centroamericanos para los bienes de tipo industrial que para los agrícolas. Mientras que todos los países liberan al menos el 76% de sus productos industriales, y éstos quedarán libres de aranceles en un 100% para el año 10, en el caso de los bienes agrícolas, que es donde existen bienes más sensibles, la apertura inicial más agresiva es la de Guatemala, que llega a un 67%. En el caso de los bienes agrícolas,

inclusive países como Nicaragua y Costa Rica sólo liberan en los primeros años menos de la mitad de todos sus productos. Los bienes agrícolas no estarán libres de aranceles hasta el año 20 aunque con excepciones como las mencionadas anteriormente.

Para Estados Unidos, si bien es reducido el número de bienes que no tendrán acceso inmediato, son productos con potencial exportador para los países centroamericanos, como por ejemplo el atún en agua, calzado en caucho, productos lácteos, maníes, azúcar, tabaco y algodón.

4.4 REGLAS DE ORIGEN

Se acordó implantar tres formas para calificar el origen: mercancías totalmente obtenidas en el territorio, mercancías elaboradas con materiales no originarios y mercancías regionales; asimismo, un método del costo neto para determinar el valor del contenido regional de una mercancía de la industria automotriz. El valor *de minimis* se ajustó en 10%, con algunas excepciones en ciertos productos sensibles, y se incluyó cláusulas para el tratamiento a los juegos o surtidos de mercancías y sobre consultas y modificaciones.

En el caso de los textiles, se consolidaron los beneficios existentes bajo el programa CBI, y se eliminó algunas restricciones vigentes del CBTPA.¹⁹ Sin embargo, solamente para Costa Rica y Nicaragua se logró la aceptación de telas provenientes de países fuera del tratado bajo un nivel de preferencia arancelaria (TPL). Los beneficios potenciales están en la posibilidad de utilizar hilos e hilazas procedentes de los países integrantes del tratado, sin importar el origen del algodón. Con algunas limitaciones se podrá acumular telas procedentes de otros países con los cuales ambas partes tengan un tratado vigente,²⁰ y hacer uso de una lista de escaso abasto en situaciones particulares.

4.5 ADMINISTRACIÓN ADUANERA

Compromiso esencial de las Partes es la transparencia y publicidad de la normativa aduanera; se establece la obligación de mantener procedimientos simplificados para la liberación de las mercancías, y específicamente de los envíos de entrega rápida, la utilización de análisis de riesgo en los procedimientos de fiscalización y la debida automatización de todos los procedimientos aduaneros en general; compromisos de intercambio

15 Para Chile y Singapur son solamente siete canastas, mientras que para el NAFTA son cuatro.

16 La negociación con República Dominicana podría agregar más canastas.

17 Estados Unidos incluyó el Whiskey Bourbon.

18 Cálculos elaborados con base en el número de líneas arancelarias, con información de SIECA disponible en www.causa.sieca.org.gt

19 Como es la obligación de utilizar hilaturas de origen americano.

20 Que para efectos prácticos la lista se reduce a México.

de información comercial, implementación de leyes y regulaciones aduaneras y de cooperación técnica, que no están previstos en los convenios aduaneros tradicionalmente negociados. Estos compromisos de cooperación quedaron resguardados por las limitaciones de las legislaciones internas en materia de confidencialidad y del contenido de la información a intercambiar.

4.6 MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

Este tratado establece un comité encargado del seguimiento de la implementación del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de la OMC, con el objeto de contar con una instancia especial para realizar consultas técnicas sobre problemas que surjan en el comercio bilateral y para el reconocimiento de sistemas de inspección y certificación para la facilitación del comercio. En el CAFTA se contempla el principio de trato especial y diferenciado de la OMC, más que lo que se determine dentro del Acuerdo MSF. En términos generales, según CEPAL (2004), el capítulo es muy general y breve en su articulado por cuanto adopta los derechos y obligaciones de los acuerdos de la OMC.

4.7 OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO

Se profundiza en algunas de las disciplinas del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos de la OMC y, al mismo tiempo, se incluye otros mecanismos de colaboración y facilitación de comercio. Prevé la creación de un comité de expertos que constituya el foro para abordar los problemas que puedan surgir en el comercio bilateral, relacionados con los obstáculos técnicos al comercio. Según CEPAL (2004) “no existe en él una precisión sobre acciones concretas que apunten a conocer, evaluar y desmontar los actuales obstáculos técnicos al comercio entre las partes. La incorporación de la metrología constituye un avance, tema que ha cobrado gran importancia dentro del ALCA”.

4.8 DEFENSA COMERCIAL

4.8.1 Salvaguardas

El CAFTA contiene tres tipos de salvaguarda: una de tipo multilateral, la cual es congruente con lo estipulado en OMC; una bilateral, que sólo podrá aplicarse durante los primeros cinco años del tratado; salvaguarda agrícola y salvaguarda textil. No podrán aplicarse de forma simultánea dos tipos de salvaguarda, y estas toman una forma de sobre tasa, la cual se aplicará inmediatamente a los productos al sobrepasar el nivel de activación indicado en el tratado y que

Cuadro No. 4
PRODUCTOS SUJETOS A SALVAGUARDA AGRÍCOLA

Países	Productos
Costa Rica	Carne bovina, Maíz blanco, Papas congeladas, Zanahorias, Chile dulce
Costa Rica y Guatemala	Tomate
Costa Rica, El Salvador, Honduras y Guatemala	Aceites vegetales, Mantequilla
Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Guatemala	Frijol
El Salvador	Carnes procesadas, Suero de mantequilla cuajada y yogurt
El Salvador y Nicaragua	Sorgo
Estados Unidos	Maní, Mantequilla de maní, Mantequilla
Guatemala	Papa, pimienta
Guatemala, Honduras y Nicaragua	Cebolla
Honduras	Harina de Trigo, Mantequilla de Maní
Nicaragua	Maíz amarillo
Todos los centroamericanos	Arroz, Carne de cerdo, Jarabe de maíz con alto contenido de fructosa, Leche concentrada, Helados, Leche fluida, Queso, otros lácteos, Pollo en piezas

Fuente: Elaboración propia.

sumadas al arancel vigente no pueden ser mayores que el arancel vigente para la nación más favorecida.

Los productos incluidos en las salvaguardas agrícolas, los cuales son productos sensibles, son los siguientes (Ver cuadro no. 4).

4.8.2 Antidumping y derechos compensatorios

Dentro del Tratado de Libre Comercio, los países centroamericanos mantuvieron el derecho de aplicar normas previstas en los Acuerdo de la OMC en lo relacionado a estas materias. Asimismo, se logró que Estados Unidos continuara dando a los países centroamericanos el tratamiento conocido como “país beneficiario” de la CBI, lo que significa que al momento que Estados Unidos inicia una investigación, ya sea por *dumping* o por subvenciones, para los efectos de la determinación de daño o de amenaza de daño, la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos no acumulará las importaciones provenientes del país de procedencia con las importaciones de otros países que no son beneficiarios de esta iniciativa.

4.9 CONTRATACIÓN PÚBLICA

En este capítulo se desarrolla una normativa en la que se asegura garantías de transparencia y debido proceso, además de las condiciones bajo las cuales una Parte podrá acceder a los mercados de contrataciones públicas de otra Parte.

En la actualidad, el mercado de contrataciones públicas de los Estados Unidos es sumamente restringido, conforme a las disposiciones del “Buy American Act”, cuyas disposiciones aseguran acceso sólo a los productores estadounidenses y a los nacionales de países con los que Estados Unidos tenga acuerdos en la materia. Los países centroamericanos también permitieron el acceso de empresas estadounidenses a la provisión de bienes y servicios, aunque con un listado de restricciones, acordes a la normativa local.

4.10. INVERSIÓN

En esta área el acuerdo recoge los mismos principios de apertura y protección al inversionista y a sus inversiones que los propuestos dentro de acuerdos como el NAFTA o el TLCCE, en los que concede a los inversionistas foráneos Trato Nacional, Trato de Nación más Favorecida, un Nivel Mínimo de Trato y un Tratamiento en caso de Contienda, este último con un anexo especialmente referido al caso de Guatemala.

En el CAFTA, como en el Tratado de Chile con Estados Unidos, se ajusta las definiciones de expropiación y se toma en cuenta los temas de medio ambiente y propiedad intelectual en su relación con las inversiones. Adicionalmente, existe un grupo de sectores restringidos en cada uno de los países, o sea una “lista negativa”.

4.11 COMERCIO TRANSFRONTERIZO DE SERVICIOS

Los servicios en general gozan de apertura en este tratado, aunque algunos servicios específicos, como las telecomunicaciones y los financieros tendrán ciertas limitaciones en el caso de Costa Rica (ver capítulos siguientes). El capítulo otorga protección y acceso a la prestación de servicios transfronterizos a través de las disciplinas de trato nacional, nación más favorecida, la no obligación de presencia local y el acceso a mercados. Se tuvo como referente los respectivos capítulos de servicios contenidos en tratados bilaterales suscritos anteriormente, así como el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios de la OMC.

El capítulo extiende las disciplinas de reglamentación nacional, transparencia y acceso a los mercados a las inversiones en servicios, pero los inversionistas no pueden impugnar su incumplimiento ante un tribunal arbitral. También prevé una disposición sobre implementación que consiste en una revisión anual de temas de interés mutuo. Existen excepciones entre las que destacan el mínimo de trabajadores de una empresa y reservas para la industria de cultura (libros, videos, música, radio, TV).

4.12 SERVICIOS FINANCIEROS

Se otorga trato nacional a los proveedores transfronterizos de servicios financieros mediante una “lista positiva” que incluye: a) servicios de seguros y relacionados con los seguros; b) servicios bancarios y demás servicios financieros (excluidos los seguros). Se incluye que una Parte podrá exigir el registro de los proveedores transfronterizos de la otra Parte y de sus instrumentos financieros

En materia de seguros, se acordó la apertura tanto de los seguros voluntarios como los seguros obligatorios de automóviles y riesgos de trabajo.

Este proceso será gradual y regulado conforme a los términos y condiciones acordados (Comex, 2004):

- Se establecerá una superintendencia de seguros a más tardar el 1 de enero del 2007;
- A la entrada en vigor del tratado se legalizará la compra de seguros en el exterior por parte de

residentes en Costa Rica, así como la posibilidad de proveer un número limitado de seguros de manera transfronteriza como, por ejemplo, los seguros marítimos y de carga aeroespacial;

- A más tardar el 1 de enero de 2008 se permitirá el establecimiento en Costa Rica de compañías aseguradoras que podrán ofrecer al consumidor todos los seguros (salvo los obligatorios); y
- A más tardar el 1 de enero de 2011 se permitirá la competencia en el suministro de los seguros obligatorios.

4.13 TELECOMUNICACIONES

En lo que respecta al ámbito de aplicación, el capítulo prevé una cobertura más amplia que en otros tratados internacionales. En materia de acceso y uso de las redes y servicios públicos de telecomunicaciones, se mantuvo el nivel de flexibilidad para aplicar las normas regulatorias que sean necesarias para salvaguardar las responsabilidades de los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones y proteger la integridad de las redes de telecomunicaciones. El capítulo contiene normas relativas a proveedores dominantes, interconexión, otorgamiento de licencias, asignación de recursos escasos y los servicios universales, que tienen como finalidad salvaguardar la competencia e incorporan conceptos como la racionalidad y la no discriminación. Sobre transparencia, el capítulo pretende que se encuentren públicamente disponibles las medidas relativas a acceso y uso de los servicios públicos de telecomunicaciones.

En el caso específico de Costa Rica, este país logró una apertura gradual del mercado de telecomunicaciones de la siguiente forma:

- Fortalecimiento del ICE: Costa Rica promulgará un nuevo marco jurídico para fortalecer al Instituto costarricense de Electricidad, a través de su modernización apropiada para el 31 de diciembre de 2004.
- Nuevo marco regulatorio: el marco regulatorio deberá establecer una autoridad reguladora de telecomunicaciones independiente de los proveedores de servicios e imparcial. Asimismo, el marco regulatorio deberá estar de conformidad con disposiciones tales como universalidad, transparencia, solidaridad y competencia. Todo lo anterior para el 1 de enero de 2006.
- Competencia efectiva en el suministro al cliente de servicios de redes privadas de datos e Internet: Costa Rica permitirá a los proveedores de servicios de telecomunicaciones de otra Parte, sobre una base no discriminatoria, a través de la tecnología de su escogencia, competir efectivamente para

suministrar directamente al cliente servicios de redes privadas e Internet, para el 1 de enero del 2006.

- Competencia efectiva en el suministro al cliente de servicios inalámbricos móviles: Costa Rica permitirá, a los proveedores de servicios de telecomunicaciones de otra Parte, sobre una base no discriminatoria, a través de la tecnología de su escogencia, competir efectivamente para suministrar directamente al cliente servicios inalámbricos móviles para el 1 de enero de 2007.

4.14 COMERCIO ELECTRÓNICO

El capítulo consagra el compromiso de no aplicar aranceles aduaneros a los productos digitalizados transmitidos electrónicamente. También contempla el principio general de no discriminación para los productos digitalizados en atención a su origen o autor. Sin embargo, dentro del plazo de un año desde la fecha de entrada en vigencia del tratado, una Parte puede presentar una lista de sus medidas disconformes con el principio de no discriminación, con el objeto de poder mantenerlas con posterioridad a dicho plazo.

4.15 DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

El capítulo abarca los temas sobre marcas, indicaciones geográficas, nombres de dominio, derechos de autor y patentes. En el tema controversial sobre patentes se acordó extender el plazo de protección cuando se atrase su registro por más de cinco años; por lo tanto, el plazo de protección de una patente podría extenderse al menos por tres años del plazo estándar de 20 años considerado por el Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC). En derechos de autor, el US-CAFTA adopta un período de protección de 70 años y promueve la aplicación de medidas penales en caso de violación de estos derechos. En cuanto a protección a las plantas, las Partes sólo acuerdan, sin ninguna obligatoriedad, hacer los esfuerzos necesarios para otorgarles patentes; mientras que la concesión de patentes a los métodos de diagnóstico, terapéuticos y quirúrgicos queda excluida, sin posibilidad de incorporación en el futuro.

4.16 LABORAL Y AMBIENTAL

Ambos capítulos se limitan a la correcta aplicación de las legislaciones nacionales en materia laboral y de medio ambiente. Se establecen sanciones únicamente

cuando el incumplimiento de las leyes afecta al comercio y la inversión. En materia laboral el capítulo incorpora los principios y derechos fundamentales del trabajo de la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y promueve una mayor cooperación y transparencia entre las Partes. En el capítulo ambiental se promueve la incorporación de incentivos y otros mecanismos voluntarios para mejorar el desempeño ambiental y se promueve una mayor transparencia y comunicación entre las Partes.

Como parte de los asuntos laborales y ambientales, pero incluido dentro de la Solución de Controversias se acordó la aplicación de una multa de hasta 15 millones de dólares (a pagar por el gobierno del país que se trate) en caso de incumplimiento de las respectivas leyes.

4.17 TRANSPARENCIA

Además de las numerosas disposiciones específicas sobre transparencia previstas en otros capítulos, el capítulo sobre transparencia contempla reglas generales aplicables supletoriamente a todas las materias cubiertas por el tratado. Cada país se obliga a publicar sus normas legales y resoluciones administrativas de aplicación general, notificar al otro país cualquier medida que pueda afectar sustancialmente sus intereses o el funcionamiento del tratado y responder las preguntas del otro país relativas a cualquier medida vigente o en proyecto. Cada país debe propender a establecer normas que permitan a las personas interesadas comentar sobre las medidas que el Estado pretenda adoptar.

En cuanto a procedimientos administrativos, cada Parte debe permitir que las personas afectadas reciban aviso del inicio del procedimiento y, cuando sea factible, puedan presentar argumentaciones a sus pretensiones. Asimismo, se dispone que deban establecerse tribunales imparciales para la corrección de acciones administrativas relacionadas con el tratado, dando oportunidad a que las Partes puedan defender su posición y se dicten resoluciones fundadas en las pruebas rendidas. Adicionalmente, dentro de este capítulo se incluyen disposiciones tendentes a incrementar la cooperación para combatir la corrupción y el soborno.

4.18 ADMINISTRACIÓN DEL TRATADO

En este capítulo se crea la Comisión de Libre Comercio, responsable de administrar el tratado, cuyos deberes

serán supervisar su ejecución y ulterior desarrollo, buscar resolver las controversias que pudiesen surgir respecto a la interpretación o aplicación del mismo, supervisar la labor de todos los comités y grupos de trabajo establecidos conforme a este tratado y conocer cualquier asunto que pudiese afectar el funcionamiento del mismo; y el Comité para la Creación de Capacidades relacionadas con el comercio, conformado por representantes de cada una de las Partes, el cual deberá recibir de los países centroamericanos estrategias actualizadas para la creación de capacidades relacionadas con el comercio que tiendan a asegurar la implementación del tratado y el ajuste hacia un comercio más libre, priorizar los proyectos de creación de capacidades que se llevarán a cabo a nivel nacional y/o regional, invitar instituciones donantes internacionales, entidades del sector privado y organizaciones no gubernamentales apropiadas que puedan asistir a las Partes en el desarrollo e implementación de los proyectos de creación de capacidades, monitorear y evaluar el progreso en la implementación de los proyectos de creación de capacidades, trabajar conjuntamente con otros comités y grupos de trabajo establecidos bajo este tratado para desarrollar e implementar los proyectos de creación de capacidades.

4.19 SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

El capítulo describe un mecanismo de solución de controversias dividido en fases que van desde el establecimiento de consultas hasta la aplicación de sanciones en caso de no llegar a un entendimiento o cumplimiento entre las Partes. Las multas, fuera del ámbito laboral y ambiental, se determinan en un nivel correspondiente al 50% del nivel de beneficios o del 50% del nivel que la Parte reclamante pretenda suspender. En algunos casos la multa puede destinarse a un fondo administrado por la Comisión de Solución de Controversias para la ejecución de actividades que faciliten el comercio o que ayuden a una Parte a cumplir con sus obligaciones.

5.

INCIDENCIA DEL CAFTA SOBRE EL MODELO DE DESARROLLO DE LA REGIÓN

5.1 POLÍTICA ECONÓMICA E INSTITUCIONAL EN EL MARCO DEL CAFTA

Dado que a partir del CAFTA se genera un nuevo régimen para el comercio de bienes y servicios de los países centroamericanos, podría crearse la necesidad de replantear algunas políticas vinculadas al desarrollo de cada uno de los países, aunque por el momento se considera que las posibilidades de tales reformas son mínimas.

En términos comerciales se considera que la apertura arancelaria avanzó, si se puede abusar del exceso de síntesis, en alrededor de un 15 a 20%, de lo que ya se encontraba en libre acceso por parte de EE.UU.

Algunos negociadores y expertos en el tema de comercio han llamado al CAFTA un 'Chile Plus', dado el parecido de este tratado con el que EE.UU. negoció con dicho país, aunque tiene un mayor énfasis en los tratamientos de institucionalidad de la administración comercial, lo cual puede haberse debido a que los negociadores estadounidenses percibieron como precaria la institucionalidad en Centroamérica.

Por un lado existen algunas áreas en las cuales la capacidad de los Estados se verá disminuida al perder la flexibilidad que se genera a partir de un marco jurídico homogéneo. Se considera que no son relevantes en la ya heterogénea línea de desarrollo y políticas que caracterizan a los países centroamericanos.

Sin embargo, llama la atención algunos elementos sobresalientes en la negociación, como el de la protección a sectores específicos en Costa Rica, que puede tener un sensible impacto en términos de crecimiento de mediano plazo pero que en estricto sentido de lo que comprende una agenda de desarrollo resulta ser un elemento muy pequeño a ser considerado.

Por otro lado, existe un grupo importante de sectores en los cuales la flexibilidad de realizar políticas permanece, en algunos casos, con una temporalidad

limitada, mientras que en otros no existe esta limitante, pero el clima de mayor competencia exige que se acelere muchas reformas.

5.2 ÁREAS EN LAS QUE SE PIERDE LA FLEXIBILIDAD

5.2.1 Inversión

Los acuerdos en el tema de inversión limitarán la flexibilidad de los gobiernos centroamericanos para encauzar la inversión extranjera al cumplimiento de objetivos de desarrollo nacional,²¹ en el caso que los países tuviesen en su agenda la promoción sectorial con la inclusión de requisitos de desempeño. Ningún país ha tenido estas políticas en los últimos 10 años y sólo dos países cuentan con la infraestructura institucional (capacidad de regulación del Estado) para llevar a cabo tales políticas, como son Costa Rica y El Salvador.

Adicionalmente, otra variable que los gobiernos centroamericanos pierden es la posibilidad de generar políticas de fomento a la inversión nacional, ya que el CAFTA establece que no puede darse un trato diferenciado que sea menor al trato que se le da a los nacionales. Centroamérica no cuenta con políticas de discriminación en la inversión, lo cual no modifica el patrón centroamericano pero cierra en definitivo esta posibilidad.

5.2.2 Independencia de la política macroeconómica

Si bien en el contexto actual el grado de independencia con que cuenta la política macroeconómica es limitado y el ciclo económico de los países

21 Oxfam-America (2004) *CAFTA & Investment: Will investment grow, or just the risks?* Mimeo.

centroamericanos está muy influido por el ciclo de Estados Unidos, algunos estudios, como el de Lederman, Maloney y Servén (2003), plantean la posibilidad de una profundización en la sincronización de los ciclos económicos. Esto podría tener como resultado menor flexibilidad en la política macroeconómica lo cual podría conducir a una subordinación, o en el mejor de los casos a esfuerzos de coordinación de políticas macroeconómicas.

Sin embargo, los países ya están altamente vinculados y para una profundización de los ciclos el comercio entre ambos socios comerciales tendría que aumentar significativamente. Tales crecimientos, se considera en este trabajo, serán moderados, de manera que la profundización de los ciclos no tendrá mayores cambios.

Adicionalmente, cuatro de los países centroamericanos cuentan con moneda propia, lo cual permite la posibilidad de amortiguar *shocks* externos tales como los enfriamientos cíclicos de la economía estadounidense. Sin embargo, las políticas monetarias actualmente cuentan con el objetivo principal y casi único de la estabilidad de precios, olvidando el papel que la política macroeconómica tiene en el crecimiento económico, a través de políticas de tipo de cambio real, política aún inexistente en la región, salvo algunos indicios de Honduras en el tema. Probablemente ello sea derivado de las debilidades fiscales aun persistentes en la región, especialmente en Guatemala.

5.2.3 Políticas de acceso a medicamentos y salud

En algunos países la utilización de medicamentos de bajo costo para combatir enfermedades como el VIH-SIDA puede verse limitada por lo acordado en materia de propiedad intelectual, que rebasa lo establecido en OMC en lo que se refiere a patentes, reduciendo las de por sí ya limitadas políticas en materia de salud de los países centroamericanos relativamente menos desarrollados. El país más afectado en este tema sería Guatemala, el cual no sólo cuenta con los peores indicadores de salud del hemisferio occidental sino que con la mayor población afectada con el VIH-SIDA.

5.2.4 Empresas estatales

Aunque casi todos los países centroamericanos han abierto a la competencia ciertos sectores en los cuales existieron empresas públicas, además de llevar a cabo procesos de privatización, Costa Rica ha estado al margen de estos procesos. Sin calificar cuál de los dos esquemas es el mejor, la entrada en vigor del CAFTA hará que Costa Rica deje de contar con un

esquema de empresas estatales y se abra este sector a la competencia.

5.2.5 Política fiscal

El CAFTA planteará desafíos en lo referente a la dotación de recursos a las economías centroamericanas, no tanto por el hecho que los aranceles pudieran constituirse en un instrumento para incrementar la carga tributaria en el futuro sino por las pérdidas que se generarán por la liberalización. Las cifras históricas de recaudación se sitúan en los niveles más bajos de Latinoamérica.

De acuerdo con Barreix, Villela y Roca (2003) la pérdida de ingresos por aranceles de los países centroamericanos en el caso del CAFTA va de 1.6% de los ingresos tributarios en el caso de Nicaragua hasta 7.5% para Honduras. Sin embargo, esta estimación se basa en la desgravación total del comercio entre Estados Unidos y los países centroamericanos.

Por su parte, Paunovic y Martínez (2003) estiman cuáles podrían ser los impactos inmediatos de la entrada en vigencia del CAFTA sobre las finanzas públicas: el menor impacto sería en Costa Rica (0.1-0.3 del PIB), seguido de Guatemala (0.16-0.44 del PIB), El Salvador (0.19-0.41), Nicaragua (0.19-0.43) y Honduras (0.23-0.69 del PIB). Este estudio también evalúa la vulnerabilidad fiscal de los países centroamericanos, siendo el caso más problemático el de Honduras donde los ingresos caerán más y donde se presenta un cuadro de vulnerabilidad alta.

Asimismo, estimaciones propias hacen prever que si bien habrá pérdidas en términos fiscales, éstas no serían significativas en la región, pero siempre sigue el desafío de la reposición de estos recursos, de por sí limitados en la región.

5.3 ÁREAS EN LAS QUE SE CONSERVA LA FLEXIBILIDAD

5.3.1 Protección a sectores sensibles (flexibilidad limitada)

En este caso, existe la oportunidad de emprender programas de apoyo a aquellos sectores que fueron considerados como vulnerables y para los cuales persiste un proceso de desgravación lento, así como salvaguardas que los protegen durante el período de transición. Existe flexibilidad durante la transición para tomar acciones en dos sentidos: en el caso de algunos sectores es posible, con algunas políticas de apoyo, lograr la supervivencia de los mismos. En el caso de México la experiencia positiva en el ámbito agrícola versus el empobrecimiento de muchos otros sectores ha estado

influida por programa de apoyo, entre de los que destaca PROGRESA.

No obstante, existen algunos sectores cuya supervivencia no será posible, lo cual hará necesaria la acción del Estado para proveerles de alternativas; las mismas pueden estar en la reconversión de los cultivos a otras variedades, o bien en programas agresivos de capacitación y micro crédito, para un cambio en el sector productivo.

5.3.2 Infraestructura básica

El rol de la infraestructura en general de los países será determinante para aprovechar las potencialidades del CAFTA. Sin embargo, en la medida que estas inversiones se orienten hacia el área rural será posible conectar a los mercados a sectores tradicionalmente excluidos del desarrollo.

5.3.3 Políticas educativas

Uno de los factores más importantes en el aprovechamiento de la apertura es la educación con la cual cuenta el recurso humano, al ampliar sus posibilidades de insertarse en distintas actividades productivas. En este sector se conserva todavía algún grado de flexibilidad, el cual está influido por la necesidad de obtener resultados oportunos para que un mayor número de población económicamente activa sea capaz de acceder a los sectores dinámicos.

5.3.4 La integración centroamericana

El CAFTA permite avanzar en la integración centroamericana, lo cual exige no sólo el fortalecimiento de las instancias de integración sino una mayor interacción entre los gobiernos centroamericanos, de forma que sea posible aprovechar las potencialidades de unir fuerzas en un ambiente más competitivo. Sin embargo, surge el reto de la armonización del arancel externo común, el cual ahora, dada las negociaciones bilaterales y diferentes calendarios de desgravación, presenta mayores dificultades. Lo llamativo es que esta situación parece no preocupar a las autoridades de turno, a pesar que es un trabajo que requiere amplios esfuerzos y tiempo.

5.4 ESQUEMAS DE PENSIONES

En muchos de los países centroamericanos es necesario y hasta urgente rediseñar los sistemas de

ahorro para el retiro. Debido a que se definió como uno de los sectores sujetos a excepciones será posible que los países centroamericanos puedan discutir cuál es la estrategia más adecuada para cada uno.

5.5 BALANCE EN LOS PAÍSES

Se puede visualizar que las agendas o modelos más claramente definidos de los países (Costa Rica y El Salvador) son las que pueden obtener mayores beneficios del CAFTA en materia de comercio e inversión. Sin embargo, los efectos en la región serán más bien modestos dado que los países centroamericanos ya contaban con una importante apertura en dos vías en materia de comercio, y las legislaciones nacionales no cuentan con importantes barreras para la inversión extranjera (excepto Costa Rica en sectores específicos).

Con la apertura comercial de los 90s, la industria centroamericana se vio forzada a ajustarse ya que las barreras arancelarias y no-arancelarias se redujeron apreciablemente. En el caso de la integración actual y dadas las nuevas relaciones con socios extra-regionales como México, EE.UU. o Canadá, se puede afirmar que la industria y la producción en gran medida ya se reajustó, desapareciendo segmentos no competitivos, permaneciendo segmentos competitivos, y desarrollándose nuevos segmentos industriales.

La agricultura será el sector que en esta década tendrá que sufrir el proceso del ajuste, tanto por el aumento creciente del comercio intra-regional en productos agrícolas como por la inclusión de productos agrícolas en TLCs con socios extra regionales y la fuerte distorsión que causan los subsidios agrícolas de EE.UU. y la UE a sus productores (Jaramillo, 2003).

La modalidad de Costa Rica, que desde hace más de cinco décadas ha avanzado de forma importante en los temas de libertades políticas, oportunidades sociales (de particular relevancia la equidad y servicios básicos) y en la protección social, cuenta con un marco institucional que se diferencia del resto de la región (exceptuando a El Salvador) que permite que el mercado tenga mayores oportunidades de asignar eficientemente los recursos de la nación. Existe una infraestructura institucional relativamente fortalecida; derechos de propiedad con claridad de su establecimiento, una equidad mínima que permite el respeto básico a las reglas sociales de relacionamiento, y un Estado con capacidades de establecer algunos roles reguladores indispensables para el desarrollo, como en los casos de medio ambiente, sistema financiero y el cobro de impuestos.

Costa Rica es el país que se considera el más afectado por el CAFTA, no sólo por las potencialidades comerciales y ser con Nicaragua los países más cerrados

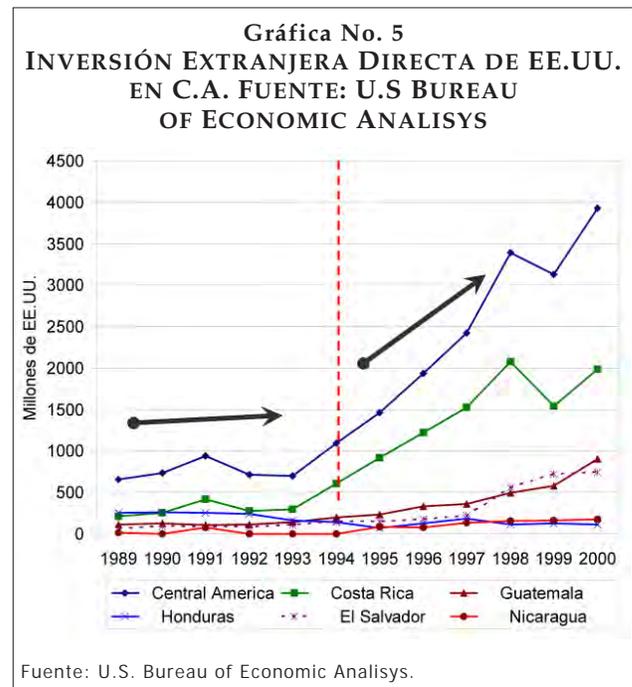
comercialmente²² sino por el grado de preparación que tiene su economía para la apertura, al contar con recurso humano relativamente calificado y la infraestructura institucional para que el mercado funcione. Adicionalmente, son de singular importancia las aperturas en el sistema financiero y telecomunicaciones, lo cual tiene particular relevancia en la asignación de recursos de una economía como la costarricense. De los países centroamericanos, será el menos afectado por los requerimientos de administración del comercio por ser el país que cuenta con mejores condiciones institucionales de comercio, así como El Salvador.

Costa Rica es el país que ha demostrado, dadas sus condiciones políticas, ser el más atractivo para la Inversión Extranjera Directa de EE.UU., seguido a la distancia, de nuevo, por El Salvador. Esta tendencia se puede acentuar con la firma del CAFTA, proceso apuntalado por las aperturas de este país en sectores como el de telecomunicaciones y el sector financiero, entre otros. Nótese que el único país que en la última década tiene una tendencia decreciente en atracción de Inversión Extranjera Directa proveniente de EE.UU. es Guatemala.

La IED en Centroamérica no se vio afectada con la firma del NAFTA, lo que podría estar dando sugerencias en torno a la composición de la inversión; es decir, si ésta es de carácter vertical u horizontal en el proceso de producción. La evidencia sugiere que la IED de carácter vertical se encuentra menos afectada por diferenciales arancelarios que la horizontal, lo que podría estar dando una idea sobre el tipo de IED que se ubica en Centroamérica.

Por su lado, El Salvador, quien se ha diferenciado en la región en los últimos 15 años como un país con clara agenda política y económica, ha sido el que se ha tomado en serio los cambios institucionales en prácticamente todos los ámbitos que competen al desarrollo. En materia económica se ha direccionado de forma agresiva hacia reformas pro mercado: se abrió unilateralmente en materia comercial, privatizó una parte importante de su dotación de infraestructura a través de concesiones, transformó su sistema de pensiones hacia la capitalización individual, privatizó sectores de importancia como el de telecomunicaciones. Algunas de sus reformas han sido duramente criticadas, como la dolarización y el sistema de pensiones, aunque es temprano para hacer una evaluación de los resultados, los cuales aún están pendientes.

En materia de atención social y oportunidades, el país muestra importantes logros como lo denotan



los indicadores, pero cuenta con un largo camino por recorrer, particularmente en materia de servicios, lo cual parece ser una estrategia corporativa del país, que se ve potenciada por las crecientes demandas en este sector, derivadas del importante segmento de población residente en EE.UU. y el envío de sus remesas.

En materia de protección social, fue fundamental el subordinamiento del poder militar al civil posterior a la guerra civil. Ello ha permitido al poder Ejecutivo establecer una política de protección social coherente con el modelo pro mercado escogido. Ello ha permitido que El Salvador por fin se pueda diferenciar en materia de seguridad de Guatemala, Honduras y Nicaragua.

El Salvador, dado que es el segundo país con una agenda con direccionalidad y claridad, es el que se considera puede tener los mayores impactos en materia de comercio y de inversión en la región después de Costa Rica.

Por otro lado, tanto Honduras como Nicaragua no dan muestras claras de seguir un patrón o modelo de desarrollo en particular; existen serias ausencias en la política y en las instituciones de ambas naciones, y aunque no muestran un proceso de deterioro tan marcado como el de Guatemala, tampoco dan señales alentadoras en términos de mejoras en la calidad de vida de sus habitantes. Ambos tienen serios problemas en materia de oportunidades sociales, oportunidades económicas, garantías de transparencia y seguridad.

Dada la debilidad institucional, la escasa capacidad de respuesta de los entes públicos y los altos niveles de conflictividad prevalecientes en la

22 Es de particular significado el hecho de que Costa Rica cuenta con la mayor industria de exportación de la región, y con los elementos de atracción de inversión más importantes de la región.

sociedad nicaragüense, no se vislumbran elementos que puedan hacer viable un proceso de desarrollo y reducción de pobreza en el mediano plazo; más bien los factores adversos que afectan a la región centroamericana se hacen latentes en Nicaragua.

Honduras, por su parte, parece contar con una agenda de seguridad con menos tropiezos que Nicaragua, pero tiene una agenda pendiente muy grande en materia social y el fortalecimiento de las instituciones del país, particularmente en transparencia y anticorrupción.

Honduras es el país que contaba con mayores aranceles antes de la negociación, pero no lo suficientes como para causar un problema fiscal de mayor envergadura con efectos en materia de comercio e inversión.

En los últimos 10 años tanto Honduras como Nicaragua tienen cambios marginales en materia de IED proveniente de EE.UU. y no se esperarían mayores cambios, a no ser que existan modificaciones en materia de certeza jurídica, derechos de propiedad y transparencia, como parece estar dándose en Nicaragua.

Los cambios en materia de crecimiento económico podrán ser relativamente pequeños en comparación a las expectativas creadas en torno al CAFTA, y los cambios en las agendas nacionales no afectarán la dinámica del país. Ambos países, junto con Guatemala, serían en todo caso los más beneficiados del incremento en las capacidades de administración de comercio, como se espera que suceda.

Guatemala, a diferencia de sus vecinos centroamericanos, ha demostrado un marcado proceso de deterioro en casi todos los indicadores de desarrollo económico, social, político, transparencia y en materia de protección social. El país que tradicionalmente ha tenido los indicadores sociales y económicos más preocupantes de la región, está dando señales de retroceso en los cinco pilares que sustentan el desarrollo.

Particularmente preocupante es la agenda de protección social, la cual está afectando de forma directa a la económica, social, de transparencia y política. Guatemala se ha reconocido por el posicionamiento de poderes con dinámicas criminales, las cuales tradicionalmente han operado en el Estado, e influido en sus políticas. Éste es el gran reto del país en materia de desarrollo, ya que las dinámicas delictivas son un serio obstáculo para el desarrollo del sistema de mercado en el país. Desafortunadamente no se evidencian señales de cambios en esta tendencia en el corto plazo.

Por consiguiente, se ha dado de forma continua un deterioro perceptible en la institucionalidad generalizada del país. El Estado guatemalteco se ha visto reducido en sus capacidades operativas y gerenciales, agudizando el problema de transparencia de gestión y de auditoría social.

A ello se adiciona el que, siendo uno de los tres países con peores indicadores de equidad en el mundo, existan indicadores en materia social que no tienen comparación en el hemisferio. Un país que cuenta con más de la mitad de habitantes con limitaciones físicas o mentales por problemas de nutrición y salud, tiene grandes dificultades de contar con una agenda de desarrollo en una economía pequeña e integrada con el exterior.

Esta situación ha traído consigo serias dificultades en materia de conflictividad social, las cuales parecen estar dando señales de recrudecerse, desde la finalización formal de la guerra civil más larga del siglo pasado en el mundo.

Estos dos factores (de seguridad y social) no han permitido desarrollar una agenda económica en la que puedan percibirse los logros de las reformas en esta materia. De hecho el país se ha direccionado en reformas pro mercado, que han ido desde la apertura comercial unilateral a inicios de la década de los noventa, hasta la privatización del sector de telecomunicaciones y de energía eléctrica. Sin embargo, las reformas no han ido tan lejos como las de El Salvador, y una de sus limitantes es que la estructural debilidad fiscal del país no permite financiar los costos de reformas más ambiciosas como la del sistema de pensiones, que se encuentra al borde de la quiebra. Adicionalmente, las reformas en el sistema financiero, como en numerosos países, no dieron los resultados esperados por debilidades latentes en la supervisión financiera. Guatemala cuenta en la actualidad con el sector financiero más débil de la región, con los respectivos costos en materia de crecimiento económico.

Es así como Guatemala no ha podido generar ni crecimiento ni desarrollo económico; de hecho evidencia un proceso de destrucción de la infraestructura que puede sustentar el desarrollo. Por tal razón es poco probable que este país pueda sacar mayores provechos que los otros países centroamericanos. Más bien se maximizan los riesgos que implican una apertura comercial, cuando se cuenta con sectores vulnerables y sin capacidades de atención, como por ejemplo algunos sectores agrícolas de subsistencia. Adicionalmente, Guatemala ya cuenta con un acceso importante al mercado de EE.UU. y con una economía no sólo muy abierta en términos formales (arancelarios y barreras no arancelarios) sino en términos reales, a través, de libre importación de productos por la vía no legal (contrabando).

Asimismo, no se esperarían importantes impactos en materia de Inversión Extranjera Directa proveniente de EE.UU., dado que el país ha evidenciado ser cada vez menos atractivo a la misma.

6.

CONCLUSIONES: LA AGENDA PENDIENTE

Una agenda o modelo de desarrollo, dadas las concepciones modernas y la experiencia de los países, debe contener cinco puntos de apoyo, ninguno más importante o preponderante que el otro, sencillamente complementarios, ya que si existiese debilidad en alguno de ellos los otros también tendrán debilidades, dado que son mutuamente endógenos, es decir:

- Libertades políticas.
- Servicios económicos.
- Oportunidades sociales.
- Garantías de transparencia.
- Protección social.

Considerando estos puntos y la situación en cada uno de los países, se puede visualizar que las agendas o modelos más claramente definidos los tiene en primer término Costa Rica y en otro plano El Salvador. Por lo mismo, son los países que pueden obtener mayores beneficios del CAFTA en materia de comercio e inversión. Sin embargo, los efectos en la región no serán como los establecidos en otros estudios como el de CEPAL (2003), sino más bien modestos, dado que la región ya contaba con una importante apertura en dos vías en materia de comercio, y las legislaciones nacionales no cuentan con importantes barreras para la inversión extranjera (excepto Costa Rica en sectores específicos).

Por su parte, los países que no cuentan con condiciones mínimas para el establecimiento de un modelo económico maximizan los riesgos que traen consigo procesos de apertura como el CAFTA. La agricultura será el sector que se ajustará de una forma dolorosa, particularmente en Guatemala que es el país que estableció el calendario de apertura más corto y no cuenta con políticas de asistencia social ni transformación productiva para estos sectores.

6.1. COSTA RICA

- El modelo costarricense en sí es una divergencia regional, que desde hace más de cinco décadas ha avanzado de forma importante en los temas de libertades políticas, oportunidades sociales (de particular relevancia la equidad y servicios básicos) y en la protección social; cuenta con un marco institucional que se diferencia del resto de la región (exceptuando a El Salvador) que permite que el mercado tenga mayores oportunidades de asignar eficientemente los recursos de la nación. Existe una infraestructura institucional relativamente fortalecida; derechos de propiedad con claridad de su establecimiento, una equidad mínima que permite el respeto básico a las reglas sociales de relacionamiento, y un Estado con capacidades de establecer algunos roles reguladores indispensables para el desarrollo, como en los casos de medio ambiente, sistema financiero y el cobro de impuestos.
- Importantes retos tiene ahora este país en términos de transparencia pública, retos que son usuales en burocracias sobredimensionadas, en las que los procesos institucionales y la centralización de tomas de decisiones afectan los incentivos de los servidores públicos de cumplir con los intereses de la población, colocando funciones de beneficio propio en un primer plano.
- Es el país que se considera el más afectado por el CAFTA, no sólo por el potencial comercial y ser con Nicaragua los países más cerrados comercialmente sino por el grado de preparación que tiene su economía para la apertura, al contar con recurso humano relativamente calificado y la infraestructura institucional para que el mercado funcione. Adicionalmente, son de singular importancia las

aperturas en el sistema financiero y telecomunicaciones, lo cual tiene particular relevancia en la asignación de recursos de una economía como la costarricense.

- Será el menos afectado por los requerimientos de administración del comercio, por ser el país que cuenta con mejores condiciones institucionales de comercio, así como El Salvador.
- Es el país que ha demostrado, dadas sus condiciones y políticas, ser el más atractivo para la Inversión Extranjera Directa de EE.UU., seguido por El Salvador. Esta tendencia se puede acentuar con la firma del CAFTA, proceso apuntalado por las aperturas de este país en sectores como el de telecomunicaciones y el sector financiero, entre otros.
- El país tiene como retos importantes los económicos, ya que en ese ámbito se dan serios problemas de distorsiones, particularmente en el sistema financiero, telecomunicaciones y, en menor grado, en el de generación eléctrica.

6.2 EL SALVADOR

- Este país se ha tomado en serio los cambios institucionales en prácticamente todos los ámbitos que competen al desarrollo. En materia económica se ha direccionado de forma agresiva hacia reformas pro mercado. Algunas de sus reformas han sido duramente criticadas, como la dolarización y el sistema de pensiones, aunque aún es temprano hacer una evaluación de los resultados.
- El proceso de renuncia a la política monetaria para una economía pequeña y abierta como la de El Salvador, que adicionalmente cuenta con síntomas de Enfermedad Holandesa por el flujo importante de remesas, se considera un importante reto a ser superado por el país. Dado que es políticamente poco probable una reversión del proceso, importante será la agenda en materia fiscal y flexibilización del mercado laboral, el cual no sólo comprende cambios legislativos sino flexibilización a través de la capacitación del recurso humano.
- En materia de atención social y oportunidades, el país cuenta con importantes logros como lo muestran los indicadores, pero aún tiene un largo camino que recorrer, particularmente en materia de servicios, lo cual parece ser una estrategia corporativa del país que se ve potenciada por las crecientes demandas en este sector, derivadas del importante segmento de población residente en EE.UU. y el envío de sus remesas.
- En materia de seguridad protectora, el Ejecutivo ha establecido una política coherente con el modelo pro mercado escogido. Muchos argumentan que la participación decidida de EE.UU. en apoyo de la agenda de seguridad de El Salvador se debe al acercamiento del gobierno salvadoreño al estado-unidense para el cual el mismo CAFTA, según se cree, ha sido un catalizador.
- El Salvador, dado que es el segundo país con una agenda con direccionalidad y claridad, es el que se considera que puede tener los mayores impactos en materia de comercio y de inversión en la región después de Costa Rica.

6.3 GUATEMALA

- A diferencia de sus vecinos centroamericanos ha demostrado un marcado proceso de deterioro en casi todos los indicadores de desarrollo económico, social, político, transparencia y en materia de seguridad protectora.
- Es el país que tradicionalmente ha tenido los indicadores sociales y económicos más alarmantes de la región y está dando señales de retroceso en los cinco pilares que sustentan el desarrollo.
- Particularmente preocupante es la agenda de seguridad protectora, la cual está afectando de forma directa a la económica, social, de transparencia y política. Guatemala se ha reconocido por el posicionamiento de poderes con dinámicas criminales, las cuales tradicionalmente han operado en el Estado, e influido en sus políticas. Éste es el gran reto del país en materia de desarrollo, ya que las dinámicas delictivas son un serio obstáculo para el desarrollo del sistema de mercado en el país. Desafortunadamente no se evidencian señales de cambios en esta tendencia en el corto plazo.
- A ello se adiciona que, siendo uno de los tres países con peores indicadores de equidad en el mundo, existan indicadores en materia social que no tienen comparación en el hemisferio. Esta situación ha traído consigo serias dificultades en materia de conflictividad social, las cuales parecen estar dando señales de recrudecerse.
- Estos dos factores (de seguridad y social) no han permitido desarrollar una agenda económica que permitan percibir los logros de las reformas en la economía.
- Es así como Guatemala no ha podido generar ni crecimiento ni desarrollo económico; de hecho evidencia un proceso de destrucción de la infraestructura que puede sustentar el desarrollo. Por tal razón es poco probable que este país pueda sacar mayores provechos del CAFTA. Más bien

se maximizan los riesgos que implican una apertura comercial, cuando se cuenta con sectores vulnerables y sin capacidades de atención, como por ejemplo algunos sectores agrícolas de subsistencia.

- No se esperarían importantes impactos en materia de Inversión Extranjera Directa proveniente de EE.UU. dado que el país ha evidenciado ser cada vez menos atractivo a la misma.

6.4 HONDURAS Y NICARAGUA

- Estos países no dan muestras claras de seguir un patrón o modelo de desarrollo en particular; existen serias ausencias en la política y en las instituciones de ambas naciones y aunque no muestran un proceso de deterioro tan marcado como el de Guatemala tampoco dan señales alentadoras en términos de mejoras en la calidad de vida de sus habitantes. Ambos tienen serios problemas en materia de oportunidades sociales, oportunidades económicas, garantías de transparencia y seguridad.
- Dada la debilidad institucional, la escasa capacidad de respuesta de los entes públicos y los altos niveles de conflictividad prevalecientes en la sociedad nicaragüense, no se vislumbra elementos que puedan hacer viable un proceso de desarrollo y reducción de pobreza en el mediano plazo; más bien los factores adversos que afectan a la región centroamericana se hacen latentes en Nicaragua.
- Honduras, por su parte, parece contar con una agenda de seguridad con menos tropiezos que Nicaragua, pero tiene una agenda pendiente muy grande en materia social y el fortalecimiento de las instituciones del país, particularmente en transparencia y anticorrupción.
- Honduras es el país que contaba con mayores aranceles antes de la negociación pero no lo suficientes como para causar un problema fiscal de mayor envergadura con efectos en materia de comercio y e inversión.
- En los últimos 10 años tanto Honduras como Nicaragua tienen cambios marginales en materia de IED proveniente de EE.UU. y no se esperarían mayores modificaciones, a no ser que existan cambios en materia de certeza jurídica, derechos de propiedad y transparencia, como parece estarse dando en Nicaragua.
- Los cambios en materia de crecimiento económico podrán ser relativamente pequeños en comparación a las expectativas creadas en torno al CAFTA, y los cambios en las agendas nacionales no afectarán la dinámica del país.
- Ambos países, junto con Guatemala, serían en todo caso los más beneficiados del incremento en las capacidades de administración de comercio, como se espera que suceda.

BIBLIOGRAFÍA

- Agosin, Manuel y Tussie, Diana. (1993). Globalización, regionalización y nuevos dilemas en la política de comercio exterior para el desarrollo. *Revista El Trimestre Económico*.
- AID. (1982). *Land and Labor in Guatemala: An Assessment*. Washington, D.C.
- Amadeo, Edward y Neri, Marcelo. (1999). Política macroeconómica y pobreza en Brasil. Proyecto del PNUD sobre macroeconomía y pobreza.
- Anríquez, Gustavo, Cowan, Kevin y De Gregorio, José. (1996). Pobreza y políticas macroeconómicas: Chile, 1987-1994. Proyecto PNUD-BID-CEPAL, sobre alivio de la pobreza y desarrollo económico.
- Bacha E. L., y L. Taylor (1973) *The Unequalizing Spiral: a First Growth Model of Belindia*. Discussion Paper Num. 15, Universidad de Brasilia, Brasilia.
- Bacha E. (1979). Más allá de la Curva de Kuznets: Crecimiento y cambio en las desigualdades en O. Muñoz (comp.) *Distribución del ingreso en América Latina*. El Cid, Buenos Aires, Argentina.
- Buiter, W. (1990). *Some Thoughts on the Role of Fiscal Policy in Stabilization and Structural Adjustment in Developing countries*, en W. H. Buiter: *Principles of Budgetary and Financial Policy*, MIT Press.
- Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo E. (1998). *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. World Bank.
- Calderón F. (1995). *Gobernabilidad, Competitividad e Integración Social*, *Revista de la CEPAL* No. 57.
- COMEX. (2004). *Tratado de Libre Comercio entre los Gobiernos de La República de Costa Rica, La República de El Salvador, La República de Guatemala, La República de Honduras, La República de Nicaragua y los Estados Unidos de América*: documento explicativo. Ministerio de Comercio Exterior, Costa Rica.
- CEPAL. (2004). *El tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos*. CEPAL, México.
- Deininger, K., and L. Squire. 1996. 'A new data set measuring income inequality.' *World Bank Economic Review* 10(3), pp.565-591.
- Gobierno de El Salvador. (2004). Documento explicativo sobre el CAFTA.
- Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización y trunca de América Latina*. Nueva Imagen, Mexico.
- Ffrench-Davis, R. (1988). *Esbozo de un Planteamiento Neoestructuralista*. *Revista de la CEPAL*, No. 34, Santiago de Chile.
- Foxley A. y Aninat E. (1980). *Las Desigualdades Económicas y la Acción del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Gacitúa, Sojo y Davis. (2000). *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. FLACSO-Banco Mundial: San José, Costa Rica.
- Gutiérrez, Miguel. (2003). *Enfermedad Holandesa y Migración Internacional: El Caso de Guatemala*, FLACSO, Guatemala.
- _____. (2001). *Caracterización del Migrante Guatemalteco, un ejercicio teórico empírico*. Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). Antigua Guatemala.
- _____. (1998a). *Estimación de los Determinantes del Crecimiento: El Caso de Guatemala*.
- _____. (1998b). *Análisis del Impacto de la política macroeconómica y Sectorial Sobre el uso Sostenible y la Conservación de la Diversidad Biológica*.

- _____. (1997). *Crecimiento y Equidad. Utopía o Posibilidad Concreta*. Colegio de Economistas de Guatemala
- Klugman, J. (2000) Overview. In *Poverty Reduction Strategy Sourcebook*. Banco Mundial.
- Le Hong Thai (1999) *The policies of the Vietnamese Government on poverty alleviation, its results and issues needed continuous solutions*. Manila Social Forum: The New Social Agenda for East and Southeast Asia.
- Lei, Zhang. (1999). *Review and Outlook of Poverty Alleviation and Development in China*. Manila Social Forum: The New Social Agenda for East and Southeast Asia.
- Sen, Amartya. 2000. *Development as Freedom*, Oxford.
- SIECA. Base de datos www.sieca.org.gt.
- SIECA. 2004. *Estado de la Integración Centroamericana*.
- Stiglitz, J.E. 1998. *Towards a New Paradigm for Development*, Prebisch Lecture, UNCTAD.
- _____. 1994. *Whither Socialism? The Wicksell Lectures*, Cambridge, MA, MIT Press.
- _____. 1995. 'The theory of international public goods and the architecture of international organizations', United Nations Background Paper 7, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, July.
- _____. 1996. 'Some lessons from the East Asian miracle', *The World Bank Research Observer* 11(2), pp.151-177.
- _____. 1997. 'Dumping on free trade: the U. S. import trade laws', *Southern Economic Journal*, 64(2) (October), pp.402-424.
- _____. 1997. 'Trade and technology: links and problems', paper presented to the Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Montevideo, Uruguay, 29 June-1 July.
- _____. 1998. 'More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington consensus', presented as the WIDER Annual Lecture, at the World Institute for Development Economics Research in Helsinki (January).
- Wolfensohn, J.D. 1998. 'The other crisis', World Bank/IMF Annual Meetings Address, 6 October.
- World Bank, 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*,
- World Bank Policy Research Report, New York, Oxford University Press.

EL IMPACTO DEL CAFTA
SOBRE EL MODELO
DE DESARROLLO
EN CENTROAMÉRICA

Alexander Segovia

El Salvador, 2004

INTRODUCCIÓN

Sin duda, la eventual entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés) tendrá consecuencias importantes para los países centroamericanos, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. Esto se debe, por una parte, a la marcada disparidad de tamaño y grado de desarrollo entre la economía estadounidense y las economías de la región. Y por otra, a la fuerte dependencia (e integración) económica que históricamente ha tenido Centroamérica de Estados Unidos, la cual se ha profundizado en las últimas décadas como resultado de las migraciones masivas de centroamericanos hacia el país del norte, de la política de apertura externa seguida por Centroamérica desde principios de los años noventa, y de la aplicación de regímenes comerciales unilaterales por parte de Estados Unidos, que han favorecido las exportaciones no tradicionales de origen industrial (maquila) y agrícola de Centroamérica hacia ese país.

Si bien no existe acuerdo alguno sobre los eventuales efectos del CAFTA en Centroamérica, tanto los defensores como los detractores del Tratado le otorgan una importancia enorme en términos de su incidencia sobre las economías y las sociedades de la región, y por consiguiente en términos de su influencia en el modelo de desarrollo imperante. En efecto, desde la perspectiva de algunos sectores gubernamentales, empresariales y académicos, el CAFTA es considerado un elemento central dentro de la estrategia de integración internacional de la región, la cual por cierto es vista como sinónimo de modelo de desarrollo.¹

Para estos sectores, el Tratado es considerado además vital para consolidar la reforma económica de los años noventa y constituye la última de las apuestas para que dicha reforma produzca resultados favorables en términos de crecimiento y empleo. Por el contrario, los principales críticos del CAFTA estiman que su aplicación no hará más que profundizar y generalizar los efectos negativos del llamado modelo neoliberal, argumentando que la vigencia del tratado sólo traerá más dependencia económica y política de Estados Unidos y profundizará la pobreza de la región, a la vez que aumentará la desigualdad y la exclusión social al interior de cada uno de los países centroamericanos y entre ellos.

Con el propósito de contribuir a esclarecer tal debate, el presente estudio trata de responder a la siguiente pregunta: ¿cuáles podrían ser los efectos adicionales que el CAFTA tendrá sobre el modelo de desarrollo vigente actualmente en Centroamérica? Por supuesto, para contestar tal pregunta es preciso enfrentar varias cuestiones previas, como las siguientes: ¿existe un nuevo modelo de desarrollo en la región? Y si la respuesta es afirmativa, ¿cuáles son las características principales de dicho modelo y qué modalidades ha asumido en los diferentes países?

Para cumplir con los objetivos del estudio, el trabajo se ha organizado de la siguiente manera: en la primera parte se presenta una caracterización del nuevo modelo de desarrollo de Centroamérica y se identifica los principales pilares sobre los que se sustenta hasta la fecha. En esta misma parte se señala las modalidades que dicho modelo ha asumido en algunos de los países del área.

En la segunda parte se analiza la incidencia del CAFTA en el nuevo modelo económico de la región en el corto, mediano y largo plazo, para lo cual se estudia sus posibles efectos en los pilares del modelo, así como en sus rasgos más característicos. En la tercera se realiza un análisis de la posible incidencia del CAFTA sobre los márgenes de maniobra de los

¹ Como ha puntualizado CEPAL (2002), siguiendo la hipótesis de que la apertura es la fuerza más potente del crecimiento, en la región se generalizó una tendencia a evaluar los resultados de la economía casi exclusivamente desde la perspectiva de la integración a los mercados internacionales, en la cual la noción de desarrollo económico y social tiende con frecuencia a convertirse en un sinónimo de integración global.

países de la región para la elaboración e implementación de políticas públicas.

La cuarta parte está dedicada al estudio de las agendas complementarias que algunas organizaciones regionales e internacionales han sugerido para Centroamérica. En concreto, se analiza la propuesta realizada por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe, conjuntamente con la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (CEPAL-SG SIGA) y la formulada por el Banco Mundial para optimizar los beneficios del CAFTA y reducir sus perjuicios. Finalmente, en la quinta parte se sintetiza las conclusiones y recomendaciones generales de la investigación.

Es importante subrayar que los resultados del análisis que a continuación se presenta deben ser considerados como preliminares, por el hecho básico de que el CAFTA todavía no está vigente y por tanto

cualquier evaluación sobre su impacto tiene una buena dosis de especulación. Además, hay que tomar en cuenta que en las últimas dos décadas las relaciones entre Centroamérica y Estados Unidos se han fortalecido significativamente y se han vuelto más complejas, lo que hace mucho más difícil aislar los efectos adicionales del CAFTA sobre dichas relaciones.

La situación anterior se torna más problemática si se toma en cuenta la notable ausencia de estudios e investigaciones serios sobre las transformaciones estructurales ocurridas en Centroamérica a lo largo de las últimas décadas, así como sobre la naturaleza y funcionamiento del nuevo modelo de desarrollo de la región y sus efectos en las economías y sociedades del área, lo cual dificulta aún más el análisis sobre el impacto del CAFTA. En este sentido, los hallazgos de la presente investigación deben ser tomados como simples puntos de partida para futuras investigaciones.

1.

HACIA UNA CARACTERIZACIÓN DEL (NUEVO) MODELO DE DESARROLLO EN CENTROAMÉRICA²

1.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Hablar sobre la existencia de un modelo de desarrollo en Centroamérica es sumamente difícil y controversial debido a varias razones. La primera tiene que ver con el concepto mismo, el cual es sujeto de las más diversas interpretaciones y a menudo se usa de manera indistinta con otros conceptos como el de estrategia de desarrollo y modelo económico. Inclusive, algunas instituciones y autores prefieren utilizar el concepto de estilo de desarrollo³ en lugar de modelo de desarrollo, por considerarlo más apropiado para explicar la realidad de la región⁴.

La segunda razón tiene que ver con el notable disenso que existe en el mundo académico y político de la región sobre si el modelo agroexportador tradicional, articulado, con distintas variantes, desde el último cuarto del siglo XIX en torno a la producción de café (Bulmer-Thomas, 1987), constituyó realmente un verdadero modelo de desarrollo, dados sus efectos perversos en términos de pobreza y desigualdad y de

la instauración de un régimen político antidemocrático y altamente represivo.

La tercera razón, vinculada con la anterior, está relacionada con la fuerte controversia existente en torno a que si a raíz de la aplicación de las reformas económicas de los noventa y de los cambios estructurales registrados en la región en los últimos 25 años, ha surgido efectivamente un nuevo modelo de desarrollo capaz de sustituir al modelo agroexportador tradicional, el cual, para algunos, continua vigente, sobre todo en aquellos países donde el peso económico del sector agropecuario y la influencia política de las elites agrarias todavía es significativa. Por lo demás, la controversia no sólo se reduce a la existencia o no de un nuevo modelo económico, sino que incluye la discusión, en el caso que se acepte su existencia, en cuanto a que si dicho modelo es uniforme o si por el contrario presenta variantes en los diferentes países.

Dado que un análisis exhaustivo sobre el debate alrededor de los modelos de desarrollo en Centroamérica va más allá de los objetivos del presente informe, baste aclarar que en lo que sigue del trabajo utilizaremos el concepto de modelo de desarrollo como equivalente del nuevo modelo económico (NME), que en nuestra opinión existe actualmente en la región centroamericana. Como argumentamos a continuación, si bien el NME presenta variantes importantes entre los diferentes países, tiene suficientes rasgos comunes que permiten hablar de un solo modelo y, consecuentemente, realizar una caracterización general del mismo.

De aquí en adelante entenderemos por NME la conformación de un régimen económico basado en una nueva forma de acumulación de capital (y por tanto basado en nuevas fuentes de generación de excedente económico y en un uso diferente del mismo), en un nuevo patrón de crecimiento y en una nueva forma de inserción internacional; así como en un nuevo balance de poder entre los distintos actores económicos, sociales y políticos nacionales e internacionales que conforman e influyen en las sociedades

2 Conviene aclarar que el análisis que se realiza en esta parte no pretende de ningún modo hacer una evaluación exhaustiva de los resultados del nuevo modelo sino, más bien, destacar sus características principales.

3 Por ejemplo, ver CEPAL, 2004; 2002; Ros, 2004; PNUD, 2003; Moreno Brid, 2002.

4 En el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, se define el concepto de estilo de desarrollo como "los componentes principales de una economía, y sus modalidades características de interrelación, mediante las cuales ésta enfrenta, durante una época, sus desafíos de crecimiento y desarrollo" (PNUD, 2003:22, Recuadro 1.)

Según dicho informe, el estilo de desarrollo es el resultado último de las acciones de diversos actores públicos y privados (nacionales e internacionales), y a diferencia del concepto de modelo de desarrollo, el de estilo de desarrollo no supone una intención común, ni necesariamente una coherencia general de las acciones y tampoco implica eficacia.

centroamericanas, incluyendo un cambio en los roles del Estado y del sector empresarial⁵.

1.2 HACIA UNA CARACTERIZACIÓN DEL NUEVO MODELO ECONÓMICO CENTROAMERICANO⁶

Como resultado de una diversidad de factores, económicos y extraeconómicos, nacionales e internacionales⁷, desde finales de la década de los setenta la región centroamericana viene registrando un notable proceso de transformación estructural, el cual ha provocado cambios sustantivos en el funcionamiento global de las economías y las sociedades del área. En la década de los noventa dicho proceso se aceleró debido a la aplicación de la reforma económica basada en el llamado Consenso de Washington, la cual, al igual que en el resto de América Latina, buscó la instauración deliberada de un nuevo modelo económico, cuya piedra angular es la liberalización del comercio (Bulmer-Thomas, 1997)⁸.

Como resultado de lo anterior, en tal década ocurrió un quiebre estructural en la región que tuvo al menos dos consecuencias inmediatas: el colapso definitivo del modelo agroexportador tradicional que

había estado vigente en Centroamérica, con diferentes modalidades, por más de cien años; y el surgimiento paulatino de un NME (Segovia, 2002; 2004a; 2004b.) Este NME, si bien todavía no presenta un desarrollo uniforme y tiene diferentes variantes, dependiendo de las especificidades de los países⁹, ya presenta rasgos característicos claramente identificables.

1.2.1 Los pilares del NME

El NME centroamericano descansa hasta hoy en al menos tres pilares fundamentales que lo diferencian tanto del modelo agroexportador tradicional como del NME imperante en el resto de América Latina (Segovia, 2004a). El primero es la nueva inserción internacional, basada en una nueva integración con Estados Unidos, a través de las migraciones y las exportaciones de maquila¹⁰. Constituye el primer pilar porque es el elemento alrededor del cual se articula y funciona el NME. Por una parte, en la mayoría de los países la maquila se ha convertido en el rubro más importante de exportación y en una de las actividades más dinámicas (Ross, 2004), pese a sus notables limitaciones en términos de encadenamientos productivos. Asimismo, y en tanto la maquila prevaleciente en el área (prendas de vestir) es intensiva en la utilización de mano de obra no calificada, dicha industria contribuye a la generación de empleo (de baja calidad), sobre todo femenino. Además, la exportación de maquila contribuye a la generación de divisas y a una incipiente transferencia tecnológica.

Por otra parte, las migraciones de centroamericanos hacia Estados Unidos han generado una nueva fuente de divisas -las remesas familiares- que, si bien ocasionan problemas para el manejo económico (mal holandés), han permitido hasta hoy superar la restricción externa al crecimiento y a preservar la estabilidad financiera y cambiaria. Además, y dado que las remesas representan un excedente económico adicional, éstas contribuyen con el financiamiento de la inversión, refuerzan los patrones de consumo y constituyen uno de los principales instrumentos distributivos con que

5 Esta definición fue utilizada por el autor en el estudio sobre el caso salvadoreño. Al respecto, ver Segovia, 2002, particularmente el capítulo VI, titulado: *Hacia una caracterización del nuevo modelo económico en formación en El Salvador*.

6 Los argumentos principales de esta sección han sido tomados de Segovia, 2004a.

7 Entre los más importantes sobresalen: los efectos directos e indirectos de los conflictos armados en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, y los posteriores procesos post-bélicos que tuvieron lugar en dichos países; la crisis socioeconómica de los años 80 y la respuesta de política económica a la misma; el impacto de la ayuda económica de Estados Unidos en la región en los años 80; la crisis estructural de la agricultura tradicional; y los notables cambios en la estructura poblacional ocurrido durante las últimas tres décadas.

8 Para un análisis de las características del nuevo modelo económico en América Latina y su impacto, ver Bulmer-Thomas (1997); Stallings y Peres (2000).

9 Las diferentes modalidades que ha asumido el NME en la región tienen que ver con diversos factores, entre los que destacan las características de la fuerza laboral; la profundidad de la crisis de los 80 y la respuesta de política económica para lidiar con ella; la naturaleza y alcance de la reforma económica aplicada en los años noventa y el peso específico asignado al Estado dentro de la misma; el rol de las migraciones y las remesas; el tipo de sector empresarial existente en cada país y la correlación de fuerzas existentes al interior de los mismos y entre ellos y el Estado; y las características específicas que históricamente ha asumido la relación Estado-mercado en cada uno de los países.

10 Debido a la importancia estratégica que tiene la industria de maquila, el NME centroamericano es parte de lo que CEPAL ha denominado el Modelo de la Cuenca del Caribe. De acuerdo a esta interpretación, la liberalización del comercio en América Latina dio origen a dos modalidades distintas de especialización productiva. Uno es el llamado "modelo de la Cuenca del Caribe", que incluye a México, América Central y el Caribe, que se caracteriza por la exportación de maquila a Estados Unidos. El otro es el "modelo del MERCOSUR", basado en las industrias procesadoras de recursos naturales. Al respecto ver Stallings y Peres (2000.)

cuenta el modelo, contribuyendo de esta manera a la reducción de la pobreza. Por su importancia estratégica dentro del NME, vale la pena subrayar el impacto de las remesas en el incremento del ahorro financiero de la región, que es precisamente uno de los principales factores explicativos del notable crecimiento registrado por los sectores financieros nacionales de aquellos países que reciben remesas.

Desde otra perspectiva, las migraciones hacia Estados Unidos constituyen para la mayoría de países de la región, uno de los principales mecanismos de ajuste global del NME al quitarle presión al mercado laboral local, lo que a su vez amplía los espacios de maniobra para la definición e implementación de políticas públicas y contribuye a la estabilidad social y política. Dicho de otro modo, en el NME el ajuste del mercado laboral se realiza principalmente mediante la salida de trabajadores hacia el exterior y no a través de aumento del desempleo, hecho que explica los niveles relativamente bajos de desempleo abierto registrados en la región en los últimos años, pese al crecimiento bajo imperante.

El segundo pilar del modelo es la estabilidad financiera y cambiaria¹¹. Como hemos señalado en otra parte (Segovia, 2002), este pilar no es nuevo ya que también constituyó uno de los pilares del antiguo modelo de desarrollo centroamericano (Bulmer-Thomas, 1988). En realidad, lo nuevo lo constituye su fundamentación, ya que a diferencia del modelo agroexportador en el que la estabilidad cambiaria y la baja o moderada inflación descansaba en las divisas generadas por los productos primarios de exportación, el NME se sustenta en la disponibilidad de dólares proveniente de las nuevas fuentes de divisas, particularmente de las nuevas exportaciones no tradicionales y de las remesas familiares¹².

Además, la estabilidad financiera y cambiaria en el NME juega un rol distinto del que desempeñó en el modelo agroexportador. Como Bulmer-Thomas (1988) ha señalado, su papel principal dentro de dicho modelo consistió en generar una base sólida para el comercio intra-regional y para coadyuvar a que la inversión nacional y extranjera se interesara en el Mercado Común Centroamericano (MCCA). En el caso del NME el rol fundamental asignado a la estabilidad financiera y cambiaria es el de favorecer la acumulación

de capital en el nivel nacional y regional en actividades vinculadas con los servicios (particularmente los servicios financieros) y la industria maquiladora, así como atraer inversión extranjera a la región tanto en actividades de exportación hacia Estados Unidos como en sectores de servicios y comercio que operan en los niveles nacional y regional.

Es importante señalar además que este pilar tiene funciones diferentes, dependiendo de la modalidad que el NME ha asumido en los distintos países. Por ejemplo, en la variante salvadoreña la estabilidad financiera y cambiaria es considerada un elemento central para lograr el objetivo de convertir a El Salvador en una plaza financiera y de servicios regional, así como para integrar totalmente la economía salvadoreña a la estadounidense (Segovia, 2002)¹³.

El tercer pilar del NME centroamericano lo constituye el mercado regional, el cual tampoco es nuevo ya que fue uno de los pilares del modelo de desarrollo centroamericano pasado (Bulmer-Thomas, 1988). Lo novedoso es su nuevo rol dentro del modelo, que consiste en generar una base sólida que permita ampliar los espacios de acumulación de los principales grupos económicos nacionales y de las empresas transnacionales que operan en la región, vinculados a la banca, los servicios (incluyendo servicios básicos como telecomunicaciones y electricidad) y el comercio¹⁴.

Esta concepción nueva del mercado regional es lo que explica el surgimiento, en los últimos tiempos, de lo que se ha dado en llamar la integración real (SICA-CEPAL, 2004, Segovia, 2004), la cual se está llevando a cabo en la práctica por los sectores empresariales globalizados de la región, para quienes es el mercado regional y no el nacional su espacio natural de acumulación¹⁵.

13 En el caso salvadoreño, la construcción de este pilar descansa en una reinterpretación de las ventajas comparativas del país, que considera que su principal ventaja, además de la mano de obra barata, es su cercanía con Estados Unidos, y que su principal activo en relación con el resto de Centroamérica lo constituye la estabilidad cambiaria y la consecuente eliminación del riesgo cambiario. De ahí la importancia estratégica para el NME, en su versión salvadoreña, de la fijación del tipo de cambio y de la dolarización (Segovia, 2002.)

14 De acuerdo a un estudio de CEPAL (2002), una parte significativa de la inversión local en la región (probablemente mayoritaria en términos absolutos), se localiza en el sector servicios, en especial en el financiero, el comercial y el turístico. Señala además que aunque todos los países centroamericanos son origen y destino de proyectos de inversión regional, Guatemala y El Salvador aparecen como los más dinámicos, y Nicaragua y Honduras como receptores principales.

15 Según SICA-CEPAL (2004), dicha integración tiene como ejes principales las nuevas estrategias empresariales destinadas a ampliar y fortalecer las operaciones comerciales y financieras

11 Para un análisis sobre los avances de la estabilidad macroeconómica en la región ver PNUD, 2003; BID, 2004; Cardemil, Di Tata y Frantischek, 2000.

12 Dado que el flujo de remesas es mucho más estable que los ingresos provenientes de las exportaciones de café, y que su monto es significativamente mayor, la estabilidad cambiaria es más sólida en el nuevo modelo, lo cual constituye una de sus principales fortalezas (Segovia, 2002.)

Asimismo, el espacio regional-territorial centroamericano tiene importancia vital para el NME en términos de aprovechamiento de economías de escala y de especialización productiva. Además, esta nueva integración centroamericana es fundamental en términos de la disponibilidad de mano de obra y, en el caso de algunos países específicos, para ajustar su mercado laboral mediante la migración regional. El caso más evidente lo constituye la migración masiva de nicaragüenses hacia Costa Rica y más recientemente hacia la zona oriental de El Salvador¹⁶.

1.2.2 Características generales del NME

El análisis de los pilares del NME nos permite avanzar en su caracterización. La primera característica del NME es que tiene una clara orientación hacia fuera y depende para funcionar tanto de las exportaciones como de las importaciones¹⁷, siendo estas últimas fundamentales no sólo para el funcionamiento del aparato productivo sino también para sostener el patrón de crecimiento basado en los servicios y el comercio. Sin embargo, debido a la importancia de los servicios dentro del modelo (y por tanto de la demanda interna y regional), así como a la existencia de grupos económicos nacionales con fuertes intereses regionales, el NME también incorpora de manera estratégica la dimensión regional.

La segunda característica del NME es el rol preponderante del sector privado (nacional e internacional), especialmente de los empresarios grandes vinculados a los sectores financiero, comunicaciones y eléctrico, servicios (cadenas de centros comerciales y hoteles, cadenas de almacenes y supermercados, cadenas de restaurantes, casas importadoras, etc.) y en algunos países a la industria maquiladora y a las

regionales, impulsadas por grupos económicos centroamericanos y las empresas multinacionales que operan en el área, sobre todo en los sectores financieros, de comunicaciones y comercio. Un análisis sobre la visión de los empresarios guatemaltecos respecto al rol del mercado regional se encuentra en Segovia (2004).

16 En los últimos años ha ocurrido un intenso movimiento de trabajadores dentro de la región centroamericana, cuyas dimensiones e implicaciones políticas, económicas, sociales y culturales todavía no se ha estudiado debidamente.

17 Tal y como Vos, Ganuza y Morley (2004:5) han señalado para el caso de América Latina, la dependencia de las importaciones ha crecido más que la capacidad de exportar. En consecuencia, las entradas de capital (y las remesas para el caso centroamericano) se han hecho más importantes como sostén del camino del crecimiento construido con esta combinación paradójica de creciente dependencia de las importaciones y un aumento estructural del déficit comercial.

actividades de exportación no tradicional. Estos grupos, a diferencia del pasado, están globalizados y tienen una estrategia regional de acumulación, la cual están llevando adelante de manera acelerada dado su enorme poder económico y su notable influencia política en toda la región.

Como contraparte, el Estado en el NME tiene una ingerencia menor en la economía (sobre todo en la parte de la producción), si bien desempeña un rol fundamental en el fomento y ampliación de los nuevos espacios de acumulación dentro del modelo. Como hemos señalado en otra parte (Segovia, 2002), la participación del Estado ha sido decisiva en la configuración del NME y su función principal ha consistido en generar y garantizar las condiciones básicas para la instauración de un régimen económico basado en el mercado y liderado por el sector empresarial nacional e internacional. Entre los mecanismos que se ha utilizado para tales propósitos se encuentran los procesos de privatizaciones y concesiones, la modificación de los sistemas fiscales a favor de los sectores exportadores y de servicios, las reformas de los sistemas de pensiones y de seguridad social, el abandono de la concepción universal de la política social y el manejo macroeconómico con el fin de generar las condiciones mínimas de estabilidad financiera y cambiaria.

Una tercera característica del NME tiene que ver con las particularidades del patrón de acumulación de capital¹⁸ y el rol del sistema financiero. A diferencia del modelo agroexportador, en el que la principal fuente del excedente para inversión era de origen interno (proveniente principalmente del sector agroexportador) y el ahorro externo jugaba un papel complementario, en el NME las nuevas fuentes de excedente provienen del exterior (remesas y transferencias oficiales) y de los excedentes generados por las nuevas actividades dinámicas vinculadas a los servicios y a las exportaciones no tradicionales. Por otra parte, la captación y distribución del excedente en el nuevo modelo es distinta de la del caso del sector agroexportador tradicional, ya que por una parte el excedente externo procedente del exterior (las remesas) es capturado en su mayoría por los bancos comerciales, lo cual les permite un grado alto de autonomía (y poder económico) con respecto al resto de sectores económicos.

18 Como Rietti (1979:154) ha indicado, la formación de capital involucra tres elementos principales: a) un incremento en el volumen real de ahorros, lo cual permite que un mayor volumen de recursos financieros sea dedicado a actividades productivas; b) la canalización de tales ahorros a través de mecanismos financieros y crediticios; y c) el proceso de inversión.

Recuadro 1 LAS VARIANTES COSTARRICENSE Y SALVADOREÑA DEL NME

La importancia relativa de los pilares del NME así como sus características esenciales varía de acuerdo a las particularidades propias de cada país. Hasta el momento, el NME vigente en Centroamérica tiene diferentes variantes, siendo las más definidas la costarricense y la salvadoreña. El modelo costarricense es distinto al del resto de Centroamérica en varios aspectos. En primer lugar, la nueva inserción internacional de Costa Rica no tiene como uno de sus ejes la migración como ocurre con el resto de países del área¹⁹, y por tanto no cuenta con remesas familiares. Por ello, necesita de manera ineludible construir un sector exportador dinámico y capaz de generar las divisas suficientes para superar la restricción externa al crecimiento y para asegurar la estabilidad financiera y cambiaria. Esto explica que dentro de la lógica del NME costarricense el fomento de actividades generadoras de divisas, como las exportaciones no tradicionales agrícolas e industriales, y el turismo, tengan una importancia estratégica. En este sentido, el modelo costarricense se acerca más a la propuesta del Consenso de Washington consistente en instaurar un nuevo modelo económico basado en el fomento de exportaciones no tradicionales utilizando una política de tipo de cambio realista.

En segundo lugar, la nueva inserción de Costa Rica con Estados Unidos no se basa en la exportación de maquila liviana, intensiva en mano de obra no calificada, como el resto de países de la región, sino en maquila más sofisticada que contiene un mayor valor agregado (Ross, 2004) y que utiliza mano de obra más calificada. Esta especificidad del modelo costarricense tiene que ver con la existencia en dicho país de una fuerza laboral más educada y capacitada, lo que a su vez está relacionado con la notable inversión en educación realizada en el país desde fines de los años cuarenta.

En tercer lugar, la modalidad costarricense del NME se caracteriza por el rol más activo que el Estado desempeña dentro del modelo, tanto en la prestación de servicios públicos básicos como en la definición y aplicación de políticas estatales destinadas a favorecer a los sectores exportadores no tradicionales. Esta particularidad del modelo costarricense tiene que ver con el contrato social de 1948 en el cual el Estado juega un rol central (Pérez Sáinz, 2003).

En cuarto lugar, la base de sustentación interna del modelo costarricense es más amplia que la existente en el resto de países de la región, ya que está asentada en un fuerte consenso nacional sobre la dirección global del modelo (Bulmer-Thomas, 1988) y está basada

en una alianza liderada por los sectores vinculados a la banca y a las exportaciones no tradicionales (Vega, 1996:130).

La variante salvadoreña del NME en Centroamérica es distinta a la costarricense (y a la del resto de países centroamericanos) en varios aspectos. En primer lugar, porque es el país que está más integrado con Estados Unidos a través de la migración. Por tanto, es el que más se ha beneficiado de la existencia de las remesas, las cuales han sido utilizadas por los sectores económicos vinculados al sector financiero para impulsar una estrategia de acumulación basada en la expansión de los servicios. De ahí que la prioridad de las elites salvadoreñas no haya sido la construcción de un sector exportador basado en el fomento de exportaciones no tradicionales sino, más bien, convertir a El Salvador en una plaza financiera y de servicios de dimensión regional. Esto es lo que explica la renuncia temprana de las elites que controlan el Estado salvadoreño al manejo activo de la política cambiaria y a la aplicación de una política sectorial de apoyo a las actividades exportadoras no tradicionales agrícolas e industriales, así como la introducción de la dolarización de la economía (Segovia, 2002). Además, es esta concepción regional lo que explica el rol estratégico del mercado regional (y de la integración real) dentro de la variante salvadoreña.

En segundo lugar, el NME salvadoreño se distingue por el liderazgo claro y contundente que ejerce el sector empresarial vinculado a la banca, los servicios y el gran comercio, así como por el rol central que juega el sector financiero en el proceso de captación y distribución del excedente económico generado internamente y del proveniente del exterior (Segovia, 2002). Esta característica básica del modelo salvadoreño es lo que explica su claro sesgo pro-financiero y su sesgo anti-agrícola y su falta de interés mostrada hasta hoy por incentivar las exportaciones no tradicionales de origen agrícola y en general por modernizar las zonas rurales del país.

En tercer lugar, la variante salvadoreña del NME se distingue porque el Estado juega un rol claramente subsidiario en el ámbito social, pero a la vez juega un papel muy activo en la generación de las condiciones nacionales y regionales necesarias para que las elites que lo controlan puedan llevar adelante sus estrategias de acumulación. En este sentido, más que ser un Estado no intervencionista, es una especie de Estado cautivo al servicio de los sectores beneficiarios del modelo.

Por otro lado, la naturaleza externa de buena parte del excedente, sumada a la pérdida del control del sistema bancario por parte de los grupos agroexportadores tradicionales y a la mayor rentabilidad de los nuevos sectores dinámicos, ha provocado un cambio

importante en el uso del excedente económico, el cual ha sido dirigido fundamentalmente a financiar actividades poco productivas, relacionadas con el consumo y los servicios, y a financiar la expansión de las actividades (comerciales y de servicios) de los grupos económicos vinculados con dicho sector. Es precisamente este cambio en el uso del excedente económico lo que explica la enorme brecha existente

19 De hecho, Costa Rica es receptor neto de inmigrantes regionales, provenientes principalmente de Nicaragua.

en algunos países del área entre el ahorro financiero y el ahorro real (Segovia, 2002)²⁰.

Una cuarta característica del NME es que se desenvuelve fundamentalmente en las zonas urbanas y por tanto el crecimiento que se genera tiene impactos limitados en las zonas rurales, que es donde vive y trabaja la mayoría de los pobres extremos centroamericanos. Este sesgo pro-urbano del NME está estrechamente relacionado con las características del patrón de crecimiento, el cual como ya hemos señalado, se sustenta en el dinamismo de los servicios y el comercio, actividades que típicamente se desarrollan en los centros urbanos.

Lo anterior, sumado a la incapacidad mostrada hasta hoy por el NME de generar crecimiento alto y sostenido, explica en buena medida los pocos avances registrados en la región en términos de reducción de la pobreza. Explica además el creciente proceso de migración de la fuerza de trabajo rural de las actividades agrícolas a las no agrícolas en el campo y del campo a las ciudades y hacia el exterior.

La quinta característica del NME es que es intensivo en mano de obra no calificada, lo cual lo diferencia del modelo del Cono Sur, que es intensivo en mano de obra calificada²¹. No obstante, el NME no

ha podido generar suficientes empleos de calidad para absorber la fuerza laboral. Como resultado, han cobrado mayor importancia dos mecanismos de ajuste del mercado laboral: el autoempleo en actividades de baja productividad y la migración internacional (CEPAL, 2002:58; Pérez Sáinz, 2003).

La sexta característica del modelo es que hasta hoy convive con un sistema político más abierto y participativo en donde el acceso al poder a través de elecciones está legitimado. Esta característica del NME tiene que ver con la visión diseminada por los organismos financieros internacionales y por Estados Unidos en la región desde mediados de los ochenta, de que el ajuste estructural y la democracia electoral son elementos requeridos para la participación en el ineludible ambiente globalizado (Beard, 2001). De hecho, es esta presión externa a favor de la democracia electoral la que explica el apoyo (a veces obligado) de sectores empresariales a los procesos de paz y de democratización de la región (Segovia, 2004). Por supuesto, el mantenimiento de esta característica dependerá de manera crítica de la capacidad del modelo de generar crecimiento sostenido y de disminuir la desigualdad, tareas que hasta ahora no ha cumplido.

20 Como ha sido indicado por varios autores (Menjivar, 1990:78; Fitzgerald, 1985a; 1985b), es importante diferenciar entre ahorro financiero y ahorro real, ya que mientras este último puede existir en unos sectores y ser consumido por otros, mayores niveles de ahorro real significan mayores aportes a la acumulación de capital.

21 Como ha señalado CEPAL (2002:91), la hipótesis de los proponentes de las reformas de los noventa de que las ventajas comparativas de los países de América Latina y el Caribe radicaban en la abundante mano de obra no calificada resultó equivocada para el conjunto, aunque no totalmente para los países de la región norte (México, Centroamérica y el Caribe), lo cual se explicaría en buena medida por el fuerte crecimiento del empleo en el sector maquilador.

2.

**LA INCIDENCIA DEL CAFTA EN EL
NUEVO MODELO ECONÓMICO CENTROAMERICANO**

El análisis realizado en la parte precedente permite avanzar en el estudio de la posible incidencia del CAFTA en el NME centroamericano, ya que proporciona el contexto general para enmarcar la discusión y señala los principales aspectos del modelo que deben considerarse en el análisis de impacto. De hecho, a partir de su caracterización se deduce que el CAFTA tendrá una fuerte incidencia sobre el NME imperante en Centroamérica, dado que afectará prácticamente todos los pilares sobre los que se asienta, a la vez que reforzará algunas de sus principales características. En este sentido, y más allá de los efectos de corto plazo del Tratado en variables específicas como la inversión, el empleo y los ingresos, su vigencia tendrá importantes consecuencias de largo plazo para el desarrollo socioeconómico y la democracia de la región.

Asimismo, el análisis sobre las diferentes modalidades que ha asumido el NME en los distintos países centroamericanos sugiere que la incidencia del CAFTA no será uniforme en la región y que, por tanto, cabe la posibilidad de que haya ganadores y perdedores al interior de cada país y entre los países.

Antes de presentar algunas de las principales áreas de incidencia del Tratado en el NME centroamericano, es importante enfatizar que la incidencia final del CAFTA sobre el mismo dependerá de manera decisiva de la capacidad de cada uno de los países centroamericanos de aprovechar el Tratado para avanzar en una agenda más amplia de desarrollo, que incluya tanto temas económicos como políticos, sociales y culturales. En el corto plazo, la incidencia del CAFTA en la evolución económica de la región dependerá en buena medida de la capacidad de cada uno de los países centroamericanos de diseñar y aplicar políticas destinadas a aprovechar las nuevas oportunidades de comercio e inversión que el mismo ofrece, así como a contrarrestar los efectos negativos del Tratado en sectores económicos y sociales vulnerables. Hay que recordar en este sentido que el CAFTA, como cualquier

tratado comercial, debe ser considerado como un complemento y no como un sustituto de políticas nacionales de desarrollo.

Con el propósito de avanzar en el análisis, a continuación se presentan las que en nuestra opinión constituyen las principales áreas de incidencia del CAFTA sobre el NME.

**2.1 EL CAFTA REFORZARÁ
LA ORIENTACIÓN PRO-MERCADO
Y PRO-EMPRESARIAL DEL NME
Y CONTRIBUIRÁ A CONSOLIDAR EL
PROCESO DE REFORMAS ECONÓMICAS
APLICADO EN LA REGIÓN
EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS**

En el nivel más general, resulta evidente que el CAFTA reforzará varios de los rasgos característicos del NME centroamericano, como es el caso del rol preponderante del sector privado en la gestión económica, la preeminencia de los mecanismos de mercado en el proceso de asignación de recursos y la orientación hacia el exterior del modelo, incluyendo por supuesto el fortalecimiento de la integración de Centroamérica con Estados Unidos. En este sentido, el CAFTA contribuirá de manera decidida a consolidar el proceso de reformas económicas aplicado en la región desde principios de los años noventa, que busca precisamente ampliar los espacios de acumulación del sector privado en la economía y restringir al mínimo necesario la participación estatal, y considera la apertura externa como el elemento central para que los países logren un mayor crecimiento y desarrollo.

Por lo demás, y aunque con diferentes ritmos, el Tratado profundizará las reformas económicas en áreas en las que hasta ahora los países centroamericanos han avanzado de manera desigual, como en el caso de la propiedad intelectual y en otras de carácter estratégico,

como el sector de telecomunicaciones y electricidad en Costa Rica²² y del sector financiero en El Salvador y Costa Rica²³. En este sentido, el CAFTA significa una profundización gradual, pero sistemática, del proceso de reorganización del Estado *vis a vis* el mercado, que viene teniendo lugar desde hace más de dos décadas en la región.

Precisamente, esta contribución del CAFTA a la consolidación de la reforma económica aplicada en las últimas décadas en Centroamérica es una de las razones más poderosas que explican el apoyo casi incondicional al Tratado de los sectores pro-emprendedores, incluyendo a la mayoría de gobiernos del área. Seguramente consideran que su entrada en vigencia significará en la práctica una especie de candado de seguridad que en el futuro evitará revertir las partes medulares de la reforma económica implementada, sobre todo en países donde las fuerzas de oposición son sumamente críticas de dicha reforma y sus resultados²⁴. En este sentido, el CAFTA es un potente instrumento político que significa un fortalecimiento del NME centroamericano, pese a que éste no ha probado hasta hoy ser capaz de proporcionar crecimiento alto y sostenido, pero sí ha demostrado su poder para generar mayor concentración del ingreso y la riqueza.

2.2 EN TÉRMINOS POLÍTICOS, EL CAFTA INFLUIRÁ POSITIVAMENTE EN EL REFORZAMIENTO DEL VÍNCULO ENTRE ECONOMÍA DE MERCADO Y DEMOCRACIA ELECTORAL, A LA VEZ QUE CONTRIBUIRÁ A FORTALECER EL PODER DE LAS ELITES GLOBALIZADAS CENTROAMERICANAS Y DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

La eventual entrada en vigencia del CAFTA aumentará la influencia -ya desproporcionada históricamente- de

22 Costa Rica consiguió un plazo más amplio para abrir a la competencia las redes privadas de datos y servicios de internet (2006), los servicios celulares (2008) y aprobar una Ley de Modernización y fortalecimiento del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). También logró un plazo mayor para abrir a la competencia los seguros no obligatorios (2008) y algunos seguros obligatorios como el de vehículos y riesgos de trabajo (Cordero, 2004).

23 El Salvador logró incluir en el tratado que los bancos salvadoreños puedan abrir sucursales en Estados Unidos y se comprometió a promulgar una Ley Especial que regule los Fondos de Inversión Colectivos. Costa Rica, por su parte, se comprometió a llevar adelante una apertura gradual del mercado de seguros, que incluye la modernización del Instituto Nacional de Seguros (INS) y la conformación para enero del 2007 de una Autoridad Reguladora de Seguros.

Estados Unidos en Centroamérica. Uno de los eventuales aspectos positivos de esta mayor influencia será el reforzamiento del vínculo entre economía de mercado y democracia electoral (“libertad y democracia”) que tanto ha pregonado la potencia del norte y los centros de pensamiento conservadores de la región y de Estados Unidos desde mediados de los 80. En este sentido, el Tratado podría contribuir, aunque sea de manera indirecta, a fortalecer la democracia formal-electoral.

En contracorriente con la tendencia anterior, podría incidir negativamente en la construcción de una democracia verdaderamente participativa y en la gobernabilidad democrática, en tanto su entrada en vigencia inevitablemente coadyuvará a reforzar –al menos en el corto y mediano plazo- el proceso de mayor concentración de poder económico y político en los ya influyentes grupos económicos nacionales e internacionales que operan en la región. Esto es así porque las que podrían llamarse condiciones iniciales de partida del Tratado favorecen claramente a dichos grupos, quienes tienen dinero, información, contactos e influencias suficientes para aprovechar las ventajas que ofrece y evadir sus costos potenciales.

La situación anterior, sumada a la notable ausencia, en la mayor parte de países de la región, de una base empresarial fuerte, eficiente y diversificada compuesta por pequeños y medianos empresarios, y a una institucionalidad estatal frágil, incapaz de ejercer las regulaciones necesarias y de implementar políticas públicas de apoyo a los sectores más vulnerables, plantea un verdadero reto en términos del futuro de la democracia en Centroamérica.

Este escenario es particularmente preocupante debido a que el CAFTA seguramente reforzará los comportamientos antidemocráticos de algunos sectores empresariales, para quienes la alternabilidad en el ejercicio del poder (que es la esencia del sistema democrático) no es una opción a considerar. Para estos sectores, el Tratado será utilizado como una justificación adicional para evitar a toda costa la llegada al poder de sectores políticos que ellos consideran como enemigos de la economía de mercado.²⁵

Por lo demás, y a menos que se aplique desde la misma entrada en vigencia del CAFTA mecanismos compensatorios y/o distributivos, éste podría incidir

24 Por ejemplo, y como ha señalado el Banco Mundial (2004:20), un TLC con Estados Unidos “puede ayudar a asegurar con candado (*lock in*) el progreso logrado en la liberalización comercial unilateral, poniéndolo a salvo de presiones proteccionistas que podrían surgir en el futuro”.

25 El caso de El Salvador es paradigmático en este sentido, ya que los grupos de poder que controlan el Estado no están dispuestos a que el FMLN acceda al poder bajo ninguna circunstancia.

negativamente en la profundización de la exclusión y la desigualdad la cual, como ya hemos señalado, parece constituir una característica esencial del NME.²⁶

2.3 EL CAFTA PROFUNDIZARÁ LA NUEVA INSERCIÓN DE CENTROAMÉRICA CON ESTADOS UNIDOS Y FAVORECERÁ UNA MAYOR RELACIÓN ECONÓMICA CON MÉXICO

Sin duda, el CAFTA influirá considerablemente en la integración internacional de Centroamérica con Estados Unidos que constituye el primer pilar del NME. Esto es así porque el Tratado proporciona un marco jurídico formal y permanente de las relaciones económicas entre Centroamérica y el país del norte, y por tanto elimina los defectos de la relación comercial existente hasta hoy, basada en el régimen preferencial de carácter unilateral otorgado por EE.UU. a través de la Iniciativa de Cuenca del Caribe, la original y la ampliada. En este sentido, y en tanto que el Tratado además de consolidar y ampliar dichas concesiones comerciales las eleva al status de ley, contribuirá sin duda a fortalecer la ya fuerte integración (y dependencia) de la región con Estados Unidos.

Un factor crítico del que dependerá la naturaleza y el alcance del reforzamiento de las relaciones económicas entre las dos regiones será el monto y el tipo de inversión que el CAFTA logre promover. En efecto, si a raíz del mismo inversionistas internacionales y centroamericanos deciden invertir en la región con el propósito de penetrar el mercado estadounidense (fenómeno que sólo ha ocurrido marginalmente hasta hoy), es probable que se refuerce un tipo de integración comercial basado en exportaciones no tradicionales con mayor valor agregado hacia el mercado estadounidense, lo cual podría impactar positivamente en el crecimiento y el empleo regionales. Por el contrario, si con la entrada en vigencia del Tratado las inversiones internacional e intrarregional continúan con la misma tendencia mostrada hasta ahora, de seguir invirtiendo en la región con el objetivo básico de penetrar los mercados nacionales y el regional, el CAFTA reforzará la integración comercial con Estados Unidos basada en maquila liviana y en exportaciones no tradicionales de origen agrícola²⁷, a la vez que fortalecerá el patrón

de crecimiento del NME basado en el dinamismo de los servicios y el comercio. En este caso, las posibilidades de que contribuya significativamente al crecimiento y al empleo de la región son muy limitadas.

Por otra parte, y aunque no está contemplado explícitamente en el Tratado, el CAFTA influirá de manera indirecta en el otro componente de la integración actual de Centroamérica con Estados Unidos: las migraciones de centroamericanos hacia el país del norte. Al menos dos escenarios pueden preverse en este aspecto. El primero, y más optimista, sería aquél en que la vigencia del Tratado detenga o disminuya los flujos migratorios, debido a su impacto positivo en el empleo y los ingresos de los países centroamericanos. El otro escenario, más pesimista, es aquél en que su vigencia aliente los flujos migratorios, ya sea porque su incidencia en el crecimiento es poco significativa o incluso negativa, o porque simplemente la formalización de las relaciones entre las dos regiones que el Tratado implica sea leída por algunos sectores poblacionales como una oportunidad adicional para emigrar. En cualquier caso, es claro que aumentará la influencia ya grande de Estados Unidos en la vida social y cultural de la región.

Finalmente, es importante enfatizar que el CAFTA también favorecerá una mayor relación económica con México. Según Griswold e Ikenson (2004), la reciprocidad del Tratado otorgará a las compañías mexicanas acceso libre de impuestos al mercado centroamericano para una variedad de productos, los cuales están en la actualidad sujetos a aranceles. Más allá de esta dimensión comercial, efectivamente aumentará la presencia de México en la región debido a que contribuirá a fortalecer alianzas estratégicas que ya están teniendo lugar entre los principales grupos económicos nacionales que operan en el nivel regional y poderosas empresas mexicanas, para quienes el mercado regional es importante no sólo como espacio de acumulación sino también como trampolín para penetrar el mercado estadounidense.

2.4 EL CAFTA PROVOCARÁ UNA MAYOR INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA EN EL PLANO REAL Y AUMENTARÁ LA IMPORTANCIA DEL MERCADO REGIONAL COMO ESPACIO DE ACUMULACIÓN

El CAFTA también incidirá en el otro pilar del NME centroamericano, es decir en la integración regional. En particular, se considera que reforzará el proceso de integración real que está teniendo lugar en Centroamérica por iniciativa de los principales grupos económicos y por las empresas internacionales

26 No es casualidad que sea precisamente en los dos países en que el modelo está más afianzado (El Salvador y Costa Rica) donde la desigualdad se ha incrementado. Ver PNUD, 2004.

27 Según un estudio de CEPAL (2004:1), la desgravación incluida en el Tratado favorece más a las actividades exportadoras de maquila que a las exportaciones no tradicionales.

(particularmente mexicanas y estadounidenses) que operan en el ámbito regional. Esto es así debido a la mayor claridad en las reglas del juego que implica y al hecho de que abre nuevas oportunidades de acumulación en la región, particularmente en el área de servicios básicos, servicios financieros y turismo²⁸. En este sentido, reforzará aún más el patrón de crecimiento basado en los servicios, el cual tendrá cada vez más una dimensión regional. Esto, a su vez, alentará sin duda las migraciones al interior de la región desde los países perdedores hacia los países ganadores con la vigencia del Tratado.

Otro aspecto de la integración real que podría ser fuertemente estimulado por el CAFTA es la integración territorial de la región, la cual se fundamenta en especializaciones locales y regionales que muchas veces incluye varios países.

Por otra parte, podría favorecer una mayor integración regional formal, si se cumple con lo negociado en el Tratado relacionado con promover la integración del área y facilitar el comercio de la región mediante la promoción de procesos aduanales eficientes (Cordero, 2004).

2.5 EL CAFTA ESTRECHARÁ AÚN MÁS EL CICLO ECONÓMICO DE CENTROAMÉRICA CON EL DE ESTADOS UNIDOS, AFECTANDO LA ESTABILIDAD FINANCIERA Y CAMBIARÍA DE LA REGIÓN

Como ha señalado el Banco Mundial (2004:8), a diferencia de la mayoría de países de América Latina, cuyo grado de integración con Estados Unidos es generalmente bajo, los países centroamericanos son sumamente abiertos e integrados con dicho país. El CAFTA profundizará dicha integración, por lo que es de esperar que su entrada en vigencia incida aún más en la estabilidad macroeconómica (financiera y cambiaria) de la región, que constituye el otro pilar del NME.

En el ámbito financiero, el CAFTA influirá en el NME a través del impacto mayor que sobre las economías del área tendrá el ciclo económico de Estados Unidos, cuya influencia en la región a través del comercio y las migraciones aumentó en los noventa (CEPAL, 2002). Por supuesto, la influencia será mayor en el caso de El Salvador que tiene su economía dolarizada y por tanto depende de la política monetaria de Estados Unidos, pero también será relevante para el resto de países de la región cuya estabilidad macroeconómica está

sustentada en la disponibilidad de divisas generada por la maquila exportada a Estados Unidos y por las migraciones, y que muestran además un alto grado de dolarización *de ipso* en sus sistemas financieros (Banco Mundial, 2004)²⁹.

En el corto plazo, el Tratado podría incidir negativamente en la estabilidad macroeconómica debido a la disminución de ingresos tributarios que su entrada en vigencia ocasionará (Paunovic, 2004)³⁰. Esta situación es importante si se considera la notable fragilidad que caracteriza las finanzas públicas de todos los países de la región y si se toma en cuenta que la vigencia del CAFTA requerirá mayores gastos públicos por parte de los países centroamericanos si es que quieren aprovechar las ventajas (y disminuir los riesgos) que ofrece. Por ello, la aplicación de reformas tributarias encaminadas a aumentar los ingresos públicos es crucial para la región en el marco del Tratado.

2.6 EL CAFTA CONTRIBUIRÁ A FORTALECER LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES ESTATALES DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS RELACIONADAS CON EL COMERCIO Y LA INVERSIÓN

De los pocos consensos a favor que existen alrededor del CAFTA es que contribuirá al fortalecimiento de la institucionalidad estatal nacional y regional encargada de administrar e implementar el Tratado (SICA-CEPAL, 2004). Esto es así debido a que requiere de la creación de nuevas instituciones vinculadas con su administración e implementación³¹, del fortalecimiento

29 Según el Banco Mundial, el alto grado de dolarización de los sistemas financieros centroamericanos, sumado a su mayor integración con Estados Unidos, hace de los países de la región candidatos más adecuados para una eventual unificación monetaria con Estados Unidos, como lo ha hecho ya El Salvador. En nuestra opinión, este tema estará presente en la agenda política y económica de la región en los próximos años.

30 De acuerdo a cálculos realizados por dicho autor, el efecto fiscal (neto) negativo del CAFTA será modesto en todos los países, con excepción de Honduras donde la pérdida sería importante. Otros cálculos realizados por el Banco Mundial (2004b) no muestran un impacto tan concluyente en el corto plazo.

31 Por ejemplo, incluye la creación de la Comisión de Libre Comercio; el Comité de Comercio de Mercancías; el Comité de Comercio Agropecuario; el Comité de Servicios Financieros; el Consejo de Asuntos Laborales y su Comité Nacional Consultivo; el Consejo de Asuntos Ambientales y su Comité Nacional Consultivo; y la Comisión de Revisión Agrícola en el año 14 de vigencia del Tratado.

28 Ver Capítulos 11 y 12 del Tratado.

de los ministerios relacionados con tales tareas y de la modernización del sistema de aduanas.

Además, y como ya se ha señalado, en el caso de algunos países incluye compromisos para modernizar la institucionalidad relacionada con sectores económicos estratégicos (telecomunicaciones, financiero, etc.). Asimismo, en un escenario positivo, la vigencia del Tratado debería inducir a mejorar la institucionalidad estatal relacionada con el diseño e implementación de políticas públicas destinadas a ayudar a los sectores económicos y sociales más vulnerables que eventualmente podrían salir afectados negativamente, así como aquellas relacionadas con el incremento de la competitividad general de las economías de la región.

Esta contribución del CAFTA al fortalecimiento de la institucionalidad estatal centroamericana debe valorarse positivamente, ya que ayudará a contrarrestar, aunque sea en parte, el proceso de desmantelamiento y debilitamiento de la capacidad institucional estatal, ocurrido en la región como resultado esperado de las reformas económicas aplicadas en las últimas décadas.

2.7 EL CAFTA PODRÍA AGRAVAR LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA DE CENTROAMÉRICA

Existe un peligro real de que, como consecuencia de la entrada en vigencia del CAFTA, la producción de alimentos básicos de origen agrícola pueda salir perjudicada. Esto es así por diferentes razones, entre las que sobresalen la alta vulnerabilidad que caracteriza a la mayoría de productores de dichos alimentos (típicamente familias campesinas pobres); la falta de políticas sectoriales estatales de apoyo a la producción

de alimentos básicos; y debido a la forma en que fueron negociados algunos productos sensibles, que hace probable que las importaciones centroamericanas de alimentos producidos en EE.UU. aumenten una vez entre en vigencia el Tratado (CEPAL, 2004a).

Una consecuencia negativa de la eventual caída de la producción de alimentos básicos será el inevitable aumento de la inseguridad alimentaria, la cual es ya bastante alta en algunos países de la región, a causa tanto de la falta de ingresos para acceder a los alimentos como de la baja disponibilidad de alimentos derivada de una menor producción nacional³².

2.8 EL CAFTA CONTRIBUIRÁ, AUNQUE SEA DE MANERA LIMITADA, AL CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN LABORAL

Aunque el CAFTA es sumamente débil en el tema laboral³³, su vigencia podría contribuir al menos a que se respete la legislación vigente en los países del área, lo cual no es nada despreciable dada la historia de abusos e incumplimientos que caracteriza a la mayoría de países de la región en estas materias³⁴.

Otro aspecto positivo que podría derivarse en el ámbito laboral de su entrada en vigencia es el fortalecimiento de la institucionalidad estatal relacionada con dicho tema³⁵, la cual en las últimas décadas ha registrado un serio deterioro en la mayoría de países de la región debido a la vigencia del NME y a la reforma económica implementada, lo que a su vez se ha convertido en un serio obstáculo para cumplir con los compromisos de paz vinculados con el tema laboral en algunas sociedades post-bélicas de la región, como en el caso de Guatemala³⁶.

32 Desde la década de los noventa, la producción de alimentos básicos en algunos países de Centroamérica se ha visto afectada negativamente por varios factores, entre los que sobresalen el impacto negativo de la apertura externa; la ocurrencia, cada vez más frecuente, de fenómenos naturales adversos, los cuales causan estragos cada vez mayores debido a la falta de redes de protección adecuadas; y la falta de políticas crediticias y de apoyo técnico y tecnológico adecuadas.

33 El Tratado básicamente reivindica la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1988), y señala que cada Parte procurará asegurar que tales principios y los derechos laborales internacionalmente reconocidos establecidos en el Artículo 16.8 sean respetados y protegidos por su legislación.

34 Un interesante análisis de la influencia estadounidense (gubernamental y civil) en el fortalecimiento de los derechos laborales de los trabajadores centroamericanos se encuentra en Pérez Sáinz, 2003.

35 Como ya se indicó, el CAFTA incluye la creación de un Consejo de Asuntos Laborales y su Comité Nacional Consultivo respectivo.

36 Este hecho puede constatarse fácilmente mediante la revisión de los Informes de Verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala, realizados periódicamente por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas (MINUGUA).

3.

EL IMPACTO DEL CAFTA EN LA DEFINICIÓN Y APLICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN CENTROAMÉRICA

Los recientes conflictos políticos entre Estados Unidos y dos de los países firmantes del TLC, Guatemala y República Dominicana, alrededor de la aplicación de políticas nacionales que presuntamente violaban el Tratado³⁷, han reavivado la discusión en Centroamérica sobre si el CAFTA reduce los márgenes para la definición y aplicación de políticas públicas y, consecuentemente, atenta contra la soberanía nacional de los países.

Antes de entrar a analizar con algún detalle el tema, conviene realizar algunas consideraciones previas. La primera es que, en general, los márgenes para la definición y aplicación de políticas públicas en Centroamérica se han reducido considerablemente en las últimas dos décadas debido a diversos factores, entre los que sobresalen:

1) Las reformas del Estado tendentes a reducir (y redefinir) su papel dentro de las economías y sociedades del área, lo cual ha afectado negativamente las capacidades institucionales requeridas para diseñar e implementar políticas públicas, sobre todo de carácter sectorial³⁸.

- 2) La creciente fragilidad fiscal de los países de la región, derivada de la incapacidad política de los gobiernos de impulsar las reformas fiscales y tributarias necesarias para aumentar de manera sostenida los recursos públicos.
- 3) La implementación de la política de apertura externa basada en parte en la firma de tratados de libre comercio, los cuales por definición implican el establecimiento de reglas permanentes sobre el manejo futuro de instrumentos de política económica, y por tanto suponen la introducción de normas rígidas respecto el manejo económico de corto, mediano y largo plazo que las partes firmantes pueden realizar en relación con la otra.
- 4) La profundización del fenómeno de la globalización que, para países pequeños y abiertos como los centroamericanos, ha significado someterse cada vez más a las reglas comerciales dictadas por instancias internacionales como la Organización Mundial de Comercio.

Además de los anteriores factores, en algunos países como El Salvador, el espacio para las políticas públicas se ha reducido todavía más debido a la aplicación de medidas macroeconómicas como la dolarización, que en la práctica ha significado la renuncia al manejo activo de la política cambiaria, crediticia y monetaria.

La segunda consideración está relacionada con el CAFTA. Al respecto, conviene subrayar que dicho Tratado, como cualquier acuerdo comercial, introducirá una efectiva reducción de los márgenes de maniobra para la definición y aplicación de políticas públicas de los países centroamericanos con relación a su contraparte, es decir Estados Unidos. Sin embargo, se diferencia de otros tratados en un punto básico: en que establece las reglas del juego de manera permanente con el socio económico más importante de Centroamérica y, por tanto, su texto define en la práctica mucho de lo que pueden o no pueden hacer los países de la

37 En el caso de Guatemala, el conflicto con Estados Unidos surgió a raíz de la aprobación, por parte del Congreso de la República, del Decreto 34-2004 sobre Propiedad Industrial e Intelectual, el cual según Estados Unidos contenía inconsistencias con el CAFTA al desproteger los derechos de propiedad nuevos. En el caso de República Dominicana, el conflicto con Estados Unidos surgió a raíz de la aprobación, por parte del Congreso, de un gravamen del 25% sobre las importaciones estadounidenses de un edulcorante a base de maíz que se utiliza para la elaboración de bebidas gaseosas, el cual según el Gobierno de EE.UU. contradecía el Tratado. En ambos casos, Estados Unidos ejerció fuertes presiones políticas para revertir las medidas, utilizando el argumento de que la ratificación del TLC estaría en peligro. Finalmente, tanto el Gobierno guatemalteco como el dominicano tuvieron que derogar las medidas.

38 La institucionalidad estatal vinculada con el sector agropecuario ha sido de las más afectadas, ya que en la mayoría de países, debido a una visión ideologizada del rol del Estado, se desmanteló literalmente lo poco que había de capacidad institucional.

región en términos de definición y aplicación de políticas públicas en todas aquellas áreas que fueron objeto de negociación. Dicho de manera simple, restringe los márgenes de maniobra para la definición y aplicación de políticas públicas para los países centroamericanos porque simplemente involucra el grueso de sus relaciones económicas y comerciales.

Hay que advertir, sin embargo, que el efecto neto del CAFTA sobre los márgenes de acción para la definición y aplicación de políticas públicas en Centroamérica dependerá de manera crítica de su incidencia en impulsar reformas económicas que permitan ampliar dichos márgenes. Por ejemplo, si como resultado de la vigencia del Tratado los países centroamericanos impulsan políticas sectoriales para proteger a los sectores más vulnerables (y por tanto mejoran la institucionalidad estatal vinculada con tales políticas), y realizan reformas fiscales para superar las severas restricciones presupuestarias que impiden financiar políticas adicionales, contribuiría positivamente a la ampliación de los márgenes de acción para la definición y aplicación de políticas públicas.

A continuación se presenta algunos ejemplos concretos de cómo el texto del CAFTA reducirá los márgenes de maniobra para la definición y aplicación de políticas públicas en el caso de los países centroamericanos en algunas áreas claves de política. Es importante señalar que el análisis no pretende de ningún modo examinar exhaustivamente el texto del Tratado en términos de su impacto en el manejo económico, por lo que los ejemplos deben ser considerados simplemente como ilustrativos.

3.1 POLÍTICA ARANCELARIA

En el Capítulo 3 del CAFTA (Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado), se define la política arancelaria, la cual una vez entrado en vigencia el tratado condicionará fuertemente los márgenes de acción para el manejo de la política arancelaria futura de Centroamérica con Estados Unidos. Esto es así porque el texto del Tratado prohíbe a las partes incrementar un arancel aduanero existente, o adoptar uno nuevo, sobre una mercancía originaria.

Asimismo, incluye la eliminación progresiva de los aranceles aduaneros sobre mercancías originarias y restringe la adopción de nuevas exenciones de aranceles aduaneros existentes, respecto de los beneficiarios actuales, o la extensión a nuevos beneficiarios, cuando la exención esté condicionada, explícita o implícitamente, al cumplimiento de un requisito de desempeño.

De esta manera, los márgenes de acción para utilizar activamente la política arancelaria, que por

cierto ya eran reducidos antes de la firma del CAFTA debido a compromisos unilaterales de los países, serán todavía más estrechos.

3.2 POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR (EXPORTACIONES E IMPORTACIONES)

Los márgenes de acción para la definición y aplicación de la política de exportaciones e importaciones de los países centroamericanos también se verán reducidos con la entrada en vigencia del CAFTA. En cuanto a las importaciones, el Tratado señala que ninguna parte adoptará o mantendrá alguna prohibición o restricción a la importación de cualquier mercancía de otra parte o a la exportación o venta para exportación de cualquier mercancía destinada al territorio de otra parte, excepto lo previsto en el Artículo XI del GATT 1994.

Con relación a las exportaciones, el Tratado advierte que salvo lo dispuesto en el Anexo 3.11 del mismo, ninguna Parte adoptará o mantendrá impuesto, gravamen u otro tipo de cargo a la exportación de alguna mercancía a territorio de otra parte, a menos que tal impuesto, gravamen o cargo se adopte o mantenga sobre dicha mercancía: a) cuando sea exportada a los territorios de todas las otras partes; b) cuando esté destinada al consumo doméstico.

Asimismo, prohíbe, con algunas salvedades importantes³⁹, introducir o mantener cualquier subsidio a la exportación sobre cualquier mercancía agrícola destinada al territorio de otra parte.

3.3 POLÍTICA DE INVERSIONES

Otra área donde los países centroamericanos verán reducidos sus márgenes de acción para la definición e implementación de políticas es la de inversiones, debido a que los compromisos incluyen el otorgamiento de trato nacional a la inversión extranjera, con lo cual queda excluida cualquier posibilidad de manejar de manera discrecional la política de inversiones, tal y como lo hicieron, por ejemplo, los llamados tigres asiáticos en décadas anteriores. Asimismo, y con algunas excepciones⁴⁰, el Tratado prohíbe la expropiación y nacionalización de las inversiones de Estados Unidos y faculta a los inversionistas de ese país a realizar

39 Esto está reglamentado de manera detallada en el Tratado en la parte de las medidas de salvaguardia.

40 Las excepciones son: a) por causa de un propósito público; b) de una manera no discriminatoria; c) mediante el pago pronto, adecuado y efectivo de una indemnización; con apego al principio del debido proceso.

todas las transferencias relacionadas con las inversiones realizadas de manera libre y sin demora desde y hacia su territorio.

Por otra parte, el Tratado impide a los países centroamericanos imponer o hacer cumplir a los inversionistas estadounidenses cualquier obligación o compromiso relacionados con exportaciones e importaciones, así como con la venta y distribución de las mercancías o servicios que las inversiones generan.

3.4 OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES

Dependiendo de lo negociado por cada país, el CAFTA también impone restricciones para el manejo económico

en sectores fundamentales de la economía, como en el caso de Costa Rica en los sectores telecomunicaciones, eléctrico y financiero; y de El Salvador en el sector financiero (de seguros). En estas áreas, la reducción de los márgenes de maniobra para el diseño y aplicación de políticas públicas se define por los compromisos que asumió cada país, los cuales impiden en el futuro actuar de manera distinta. Esta área de incidencia en el manejo económico futuro es importante ya que en la práctica supone una fuerte restricción para los países involucrados en definir políticas que afectan la naturaleza del Estado y las relaciones entre este y el mercado.

4.

PROPUESTAS DE COMPLEMENTARIEDAD PARA AUMENTAR LOS BENEFICIOS Y REDUCIR LOS COSTOS DEL CAFTA

Durante el proceso de negociación del CAFTA distintas instituciones internacionales realizaron análisis y propuestas destinadas a contribuir a maximizar los eventuales beneficios del Tratado así como a reducir sus potenciales costos. A continuación se revisan, de manera breve, las propuestas realizadas por SICA-CEPAL(2004) y por el Banco Mundial⁴¹.

4.1 LA PROPUESTA DE SICA-CEPAL

En mayo del 2004, la Secretaría General del SICA y CEPAL publicaron un estudio conjunto titulado *La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos*, donde se sintetiza los principales hallazgos de una larga investigación sobre la integración centroamericana presente y futura. Como parte del ejercicio se hicieron algunas simulaciones cuantitativas sobre el impacto del CAFTA en los diferentes países centroamericanos y se realizó una serie de recomendaciones encaminadas a fortalecer el proceso de integración regional en el contexto del llamado regionalismo abierto, que combina la apertura al mundo con el fortalecimiento regional.

La argumentación principal del estudio con relación al CAFTA es que dicho Tratado tiene altos beneficios potenciales tanto para la región en su conjunto

como para cada uno de los países centroamericanos⁴². Sin embargo, advierte que los beneficios no se darán automáticamente, que hay costos de implementación, de transición y de ajuste (sobre todo en el sector agrícola), que pueden ser significativos de no tomarse las medidas necesarias a tiempo, y que el horizonte temporal de la ventana de oportunidad que el CAFTA presenta es reducido ya que en la medida que Estados Unidos siga firmando tratados de libre comercio con otros países, los beneficios potenciales para la región se irán erosionando. Por estas razones, el documento plantea la necesidad de que la apertura intra y extra regional sea acompañada de programas de desarrollo esenciales, oportunos y en la escala adecuada para atender las necesidades de los diferentes sectores, grupos y territorios.

En concreto, recomienda la aplicación de políticas de asistencia técnica y acceso a financiamiento e infraestructura apropiados, con el propósito que los productores involucrados puedan aprovechar las nuevas oportunidades y no simplemente sucumbir ante la competencia. La creación de fondos de apoyo a la transformación de las empresas, de acuerdo con las nuevas condiciones del mercado, la aplicación de programas específicos de productividad y de reconversión productiva para los pequeños productores agrícolas.

En términos más generales, el estudio advierte que una estrategia basada únicamente en el comercio es insuficiente como estrategia de desarrollo y por tanto se requiere de una agenda más amplia que vaya más allá de tal dimensión. En este sentido, el documento plantea siete retos estratégicos que es necesario enfrentar en el contexto de una agenda de desarrollo para la región:

- 1) La consolidación y profundización democrática que fortalezca la institucionalidad y los valores y prácticas ciudadanas que la viabilicen.
- 2) El buen gobierno que permita la consolidación de una justicia pronta, cumplida e igual para todos

41 EL análisis de las propuestas del Banco se realizó de acuerdo a documentos del Banco y artículos y presentaciones de funcionarios de dicha institución. A medida que la propuesta se vaya comentando se hará referencia específica a los documentos analizados.

42 Según las estimaciones realizadas, el CAFTA podría aportar un aumento total del PIB regional de alrededor de 2.5%. En términos de empleo podría ser significativo, entre 20,000 y 25,000 puestos de trabajo adicionales por año, lo que redundaría en una reducción de la pobreza en alrededor de un 2.0%. Las estimaciones de la distribución de los beneficios por país indican que el crecimiento del PIB sería mayor en Guatemala y El Salvador que en los otros países, lo que contribuiría sólo parcialmente a la convergencia de los ingresos en la región.

- los ciudadanos, la lucha contra la corrupción y el mejoramiento de la efectividad gubernamental.
- 3) El fortalecimiento de la institucionalidad de la integración.
 - 4) La convergencia entre los países y grupos de la integración.
 - 5) La inversión como motor del desarrollo, tanto en lo que se refiere a las necesidades de infraestructura regional y nacional, como a la inversión social y a los esfuerzos por aumentar significativamente la inversión real privada nacional y extranjera.
 - 6) La sostenibilidad que resguarde la diversidad de los sistemas ecológicos de la región.
 - 7) El financiamiento, para lo cual se requerirán nuevos pactos fiscales, aumentar y canalizar adecuadamente el ahorro nacional, atraer mayores recursos externos, públicos y privados, y mayor cooperación internacional dirigida a potenciar los beneficios, cumplir los acuerdos y combatir las asimetrías.

4.2 LAS PROPUESTAS DEL BANCO MUNDIAL

Para el Banco Mundial, el CAFTA y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) tendrán potencialmente importantes efectos tanto en la magnitud de los flujos de bienes y capitales transados como en el crecimiento y el desarrollo en la región (Banco Mundial, 2003). Tomando en cuenta las lecciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), concluye que el mismo ha acercado a México a los niveles de desarrollo de sus socios comerciales. No obstante, señala que el TLCAN por sí solo no basta para asegurar la convergencia económica entre los países y regiones de América del Norte, lo cual refleja, además de las limitaciones en el diseño del Tratado, la necesidad de reformas internas aún pendientes.

Entre las reformas pendientes que se identifica están aquellas destinadas a reducir la inestabilidad macroeconómica, generar condiciones que atraigan más inversión y mejorar el marco institucional, así como establecer un sistema educativo y de innovación capaces de fomentar el avance tecnológico y el incremento de la productividad. Entre las reformas institucionales se destaca aquellas orientadas a mejorar el Estado de Derecho y a combatir la corrupción, y se advierte que no debe esperarse que las mejoras institucionales sean productos automáticos de acuerdos comerciales entre países ricos y pobres, ya que la experiencia de México sugiere la necesidad de que los países realicen esfuerzos unilaterales para renovar las instituciones y, por ende, acelerar la convergencia de ingresos en el hemisferio. En este sentido, se subraya que un tratado comercial es un complemento más que

un sustituto de una política y ambiente institucionales atractivos para las inversiones y no puede contrarrestar el efecto negativo de la inestabilidad macroeconómica ni de las instituciones débiles.

Asimismo, el estudio señala que la integración comercial regional debe acompañarse de acciones unilaterales, bilaterales y multilaterales en otros frentes comerciales, con el fin de maximizar las ganancias de la liberalización comercial y reducir los posibles costos del desvío del comercio por el ALCA.

Con respecto al Tratado y la integración centroamericana, el economista Jefe para América Latina y el Caribe del Banco Mundial (Perry, 2004) afirma que la integración del área permitirá aprovechar más el CAFTA y que a su vez éste la hace más valiosa, ya que otorga mayores ventajas de escala y especialización, reduce los costos de infraestructura, fomenta el desarrollo de los mercados financieros y promueve avances en educación terciaria e innovación. Por ello, sugiere una agenda prioritaria de integración que incluya lo siguiente: a) unión aduanera; b) aranceles regionales que podrían financiar infraestructura regional y apoyar áreas más atrasadas; c) armonización, regulación, competencia, infraestructura, mercados financieros, política tributaria; d) cooperación, educación terciaria e investigación y desarrollo.

El Banco Mundial considera, por otra parte, que el CAFTA y la integración centroamericana son complemento o parte de las agendas nacionales de desarrollo (Perry, 2004), las cuales incluirían además las siguientes áreas:

- 1) Educación y entrenamiento
- 2) Políticas de innovación
- 3) Infraestructura
- 4) Desarrollo de los mercados financieros
- 5) Instituciones
- 6) Estabilidad macroeconómica.

Para lidiar con el proceso de transición del CAFTA y reducir sus potenciales efectos negativos, el Banco Mundial propone el diseño y aplicación de programas de apoyo a grupos afectados. Sostiene que apoyos focalizados y condicionados a productores pequeños de productos sensibles y asistencia técnica podrían acelerar la transición y recomienda las transferencias condicionadas a familias de ingresos bajos.

4.3 ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS

Si bien un análisis comparativo detallado de las propuestas anteriores va más allá de los alcances del presente trabajo, a continuación se presenta algunas reflexiones sobre las mismas con relación a los eventuales impactos del CAFTA. En primer lugar vale

la pena subrayar la coincidencia de las propuestas con relación a la naturaleza del Tratado, en el sentido de no considerarlo una estrategia de desarrollo sino, más bien y en el mejor de los casos, como un componente de la misma. Creemos que esta coincidencia es importante dada la tendencia de algunos sectores empresariales y gubernamentales de la región de reducir toda la agenda del desarrollo del área a la entrada en vigencia del Tratado.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, existe una coincidencia importante entre las propuestas de SICA-CEPAL y del Banco Mundial en la necesidad de definir una agenda más amplia de desarrollo para la región. Este planteamiento es sumamente claro en la propuesta de SICA-CEPAL, que subraya la necesidad de definir una agenda que vaya más allá del comercio, para incluir temas sustantivos para el desarrollo y la democracia de la región, como la consolidación y profundización de la misma, el buen gobierno y la cuestión ambiental. En el caso del Banco Mundial la agenda hace énfasis en temas económicos, pero también incluye temas políticos relacionados con las instituciones democráticas y el buen gobierno. Ambas propuestas subrayan además la necesidad imperiosa de definir e implementar una política de financiamiento de la estrategia, que incluya la movilización de recursos tanto internos, mediante reformas tributarias sustantivas, como externos, mediante políticas de cooperación internacional adecuadas.

En tercer lugar, tanto SICA-CEPAL como el Banco Mundial coinciden en que el CAFTA tendrá

costos y que para reducirlos al mínimo se requiere que los países centroamericanos apliquen políticas especiales destinadas a ayudar a los sectores más vulnerables. En el caso de la propuesta de SICA-CEPAL se enfatiza en las políticas sectoriales de financiamiento y asistencia técnica, mientras que en el caso del Banco Mundial se subraya los apoyos focalizados y condicionados a productores pequeños de productos sensibles, la asistencia técnica y las transferencias condicionadas a familias de ingresos bajos. Asimismo, ambas propuestas coinciden en señalar la necesidad de utilizar el Tratado como un incentivo adicional para impulsar reformas necesarias en los ámbitos político, económico y social que permitan el desarrollo global de la región.

Finalmente, es importante enfatizar la enorme importancia que ambas propuestas le otorgan a la integración centroamericana. En el caso de la propuesta de SICA-CEPAL, la profundización de la integración de la región es el pilar principal sobre el cual deben articularse el resto de componentes de la agenda de desarrollo, incluido el CAFTA. Por su parte, en la propuesta del Banco Mundial, se plantea una especie de relación virtuosa entre el Tratado y el proceso de integración centroamericana, en el sentido que un fortalecimiento de ésta última contribuirá a maximizar los beneficios de aquel a la vez que su vigencia ampliará las oportunidades para profundizar la integración.

5.

**CONCLUSIONES
Y RECOMENDACIONES**

El análisis realizado en las páginas precedentes permite extraer algunas conclusiones y recomendaciones relacionadas con el impacto del CAFTA en el modelo de desarrollo centroamericano. La primera es que, como resultado de una serie de transformaciones estructurales inducidas por factores de distinta naturaleza, en las últimas tres décadas Centroamérica registró un quiebre estructural que ocasionó, entre otras cosas, el fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo económico (NME), el cual pese a presentar graves fallas en términos de su capacidad de generar crecimiento, empleo y equidad, es defendido por una pequeña, pero poderosa, elite económica centroamericana globalizada, por ser su principal beneficiaria.

La segunda conclusión es que más allá de sus impactos de corto plazo, el CAFTA tendrá serias repercusiones de mediano y largo plazo en términos del desarrollo socioeconómico y la democracia de Centroamérica, ya que incidirá significativamente en el NME, reforzando sus pilares y acentuando sus principales características, incluyendo su sesgo pro-mercado y su carácter abierto, pero también su naturaleza esencialmente concentradora y su dependencia de la economía estadounidense.

Es precisamente este vínculo entre CAFTA y NME lo que hace al primero tan polémico, ya que para muchos de sus detractores no hará más que justificar la permanencia de un modelo económico que hasta hoy no ha sido capaz de proporcionar crecimiento alto y sostenido ni empleos suficientes y de calidad, pero que sí ha demostrado su capacidad de generar más desigualdad. En este sentido, el mismo es visto por muchos no como un tratado comercial sino, más bien, un instrumento de dominación que fortalecerá aún más el poder político y económico de una pequeña elite centroamericana (y de algunas empresas transnacionales) cuyas credenciales democráticas son, en el mejor de los casos, dudosas.

La argumentación anterior lleva inevitablemente a la tercera conclusión del trabajo: para que el CAFTA contribuya al desarrollo y a la democracia de la región es necesario que sea acompañado de la implementación de una agenda complementaria que vaya más allá del comercio y de la economía e incluya medidas destinadas a fortalecer la democracia y a reducir la desigualdad económica y social. Esto supone ver con nuevos ojos el Tratado y utilizarlo como una buena excusa para que Centroamérica impulse reformas adicionales que permitan modificar sustantivamente el NME y el balance del poder a favor de la mayoría de los centroamericanos.

Para lograr lo anterior es necesario que Estados Unidos, quien a raíz de la vigencia del CAFTA tendrá todavía más influencia en Centroamérica, se comprometa con una agenda amplia de desarrollo para la región, ya que de lo contrario el Tratado, más allá de algunos beneficios temporales y de corto plazo, servirá fundamentalmente para polarizar políticamente aún más las sociedades centroamericanas, lo cual sería una verdadera tragedia para una región que está haciendo esfuerzos importantes para escapar de la violencia política que la afectó hace apenas un poco más de una década. Por lo demás, este escenario constituiría un fracaso rotundo para un país como Estados Unidos, que tanto ha invertido políticamente en la región en los últimos 25 años.

La reflexión anterior pone en el corazón del debate el tema de la agenda pendiente de desarrollo de Centroamérica en general y de la agenda complementaria del Tratado en particular. Estamos convencidos que el momento actual es bueno para abrir dicho debate; por una parte existe preocupación de distintos actores internacionales por los pobres resultados obtenidos en la región con la implementación de la reforma económica de los noventa; y por otra, existe interés de diferentes actores nacionales, regionales e internacionales en maximizar los beneficios y minimizar los costos del CAFTA.

Lo que hace falta, suponiendo que se puede crear los incentivos políticos necesarios, es la creación y desarrollo de espacios institucionales (nacionales y regionales) creíbles y eficientes, que permitan una interlocución seria al interior de las sociedades centroamericanas y entre ellas y los actores internacionales que operan en la región. Sólo de esta manera será posible definir, de acuerdo con consensos amplios, una agenda de desarrollo amplia que cuente con un fuerte respaldo social y político, y por tanto que sea viable en el mediano y largo plazo.

Con el propósito de contribuir a la definición de dicha agenda, a continuación se presenta seis áreas de política que se considera fundamentales para comenzar a corregir las fallas más graves del nuevo modelo económico centroamericano, con el fin de ampliar los márgenes de acción de los países centroamericanos para la definición y aplicación de políticas públicas y así maximizar los impactos positivos del CAFTA y minimizar sus costos.

Tales áreas son las siguientes:

- 1) La reforma fiscal integral, fundamentada en sólidos consensos nacionales, que permita, por una parte, aumentar los ingresos públicos y, por otra, hacer un mejor uso de los recursos estatales. La reforma fiscal es indispensable para financiar el gasto adicional que los países tienen que realizar para impulsar una agenda más amplia de desarrollo.
- 2) El fortalecimiento y ampliación de los marcos regulatorios, que aseguren la vigencia de la competencia leal, protejan los bienes públicos y ayuden a los consumidores. En particular, es urgente el fortalecimiento de los marcos regulatorios destinados a supervisar las operaciones de los grupos económicos y financieros nacionales que operan en el nivel regional.
- 3) El fortalecimiento, ampliación y diversificación de la base empresarial de la región, que coadyuve a modificar el balance de poder al interior del sector privado centroamericano mediante la

promoción de nuevos empresarios, sobre todo medianos y pequeños, los cuales por operar generalmente en los niveles local, regional y nacional posibilitan fortalecer la participación y las redes sociales.

- 4) La modernización y transformación de las áreas rurales en general, y de la agricultura en particular, lo cual es una condición indispensable para reducir la pobreza extrema y la desigualdad, así como lograr un mayor crecimiento económico. Esto supone una revisión crítica de la política agropecuaria seguida por la región en los últimos 15 años, incluyendo el rol del Estado en el desarrollo rural futuro.
- 5) La aplicación de políticas sectoriales, destinadas a apoyar a los grupos económicos y sociales más vulnerables de cada país, lo cual supone el fortalecimiento de la institucionalidad estatal encargada del diseño e implementación de tales medidas. Tal y como las propuestas de SICA-CEPAL y del Banco Mundial señalan, medidas de financiamiento y asistencia técnica a pequeños productores, transferencias directas a las familias más pobres y políticas destinadas a aumentar la productividad de sectores económicos vulnerables, son claves en este ámbito.
- 6) La creación de una red mínima de protección social de carácter universal, que permita proteger a la población más pobre de la región tanto de los efectos negativos del CAFTA como de otras reformas pendientes.

Si, como resultado de la entrada en vigencia del CAFTA, se avanza en las áreas antes mencionadas, existe la posibilidad de que el Tratado deje de ser lo que ha sido hasta hoy, es decir un elemento adicional de confrontación y polarización social y política en Centroamérica, y que se convierta en un factor que genere más gobernabilidad democrática y promueva el desarrollo socioeconómico de la región.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña-Alfaro, Jairo (2004). Reformas para aprovechar el CAFTA. *Actualidad Económica*, 308-309.
- Agosin, Manuel, Machado Roberto y Nazal, Paulina (Editores) (2004). *Pequeñas Economías, Grandes Desafíos: Políticas Económicas para el Desarrollo de Centroamérica*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ayhan Kose, M., Meredith, Guy M. and Towe, Christopher M. (2004). "How NAFTA Affected the Mexican Economy? Review and Evidence". *IMF Working Paper* WP/04/59, International Monetary Fund.
- Banco Mundial (2004). *Lecciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para los Países de América Central, Latinoamérica y el Caribe*. Washington: Banco Mundial.
- Beard Avri, Gabrielle (2001). *Democratic Oligarchs: Elites and Political Change in Guatemala and El Salvador*. Paper prepared for the delivery at the 2001 meeting of the Latin American Studies Association, Washington, D.C.
- BID (2004). *Situación Económica y Perspectivas. Istmo Centroamericano y República Dominicana*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Regional de Operaciones II, Mayo.
- Bulmer-Thomas, Victor (1987). *The Political Economy of Central America Since 1920*. Cambridge University Press.
- Bulmer-Thomas, Víctor (compilador) (1997). *El Nuevo Modelo Económico en América Latina. Su Efecto en la Distribución del Ingreso y la Pobreza*. México: El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas 84.
- Bulmer-Thomas, Victor (1988). *Studies in the Economics of Central America*. London: Macmillan Press in Association with St. Antony's College, Oxford.
- Cardemil, Leonardo, Di Tata, Juan Carlos y Frantischek, Florencia (2000). "América Central: Ajuste y reformas durante los años noventa". *Finanzas y Desarrollo*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, Marzo.
- CEPAL (2004a). *Centroamérica: Resultados de las Negociaciones en el CAFTA sobre Productos Agropecuarios Sensibles*. LC/MEX/L.639. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Noviembre.
- CEPAL (2004b). *Istmo Centroamericano: Estadísticas del Sector Manufacturero* (Datos actualizados a 2003). LC/MEX/L.618. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Julio.
- CEPAL (2004c). *La Competitividad de la Industria Maquiladora de Exportación en Honduras. Condiciones y Retos ante el CAFTA*. LC/MEX/R.853. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Febrero.
- CEPAL (2003). *Trabajo, Desigualdad y Pobreza. Tendencias Recientes en la Región Norte de América Latina*. LC/MEX/L.553. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Mayo.
- CEPAL (2002). *Estilos de Desarrollo y Mutaciones del Sector Laboral en la Región Norte de América Latina*. LC/MEX/L.539. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Agosto.
- CEPAL (2001). *Inversión Extranjera y Desarrollo en Centroamérica: Nuevas Tendencias*. LC/MEX/L.509. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Diciembre.
- Cordero, Martha (2004). *El Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos*. Resultados de la negociación y características principales. LC/MEX/R.854. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Marzo.

- Dussel, Peter, Galindo Paliza, Luis Miguel y Loría Díaz, Eduardo (2003). *Condiciones y efectos de la Inversión Extranjera Directa y del proceso de integración regional en México durante los años noventa: Una perspectiva macroeconómica*. Buenos Aires: BID-INTAL, Serie REDINT.
- FitzGerald, E.V.K. (1985a). "The Financial Constraint on Relative Autonomy: the State and Capital Accumulation in Mexico, 1940-1982", in Anglade, Christian and Fortin, Carlos (eds) (1985). *The State and Capital Accumulation in Latin America. volume 1: Brazil, Chile, Mexico*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- FitzGerald, E.V.K. (1985b). "Foreign Finance and Capital Accumulation in Latin America: a Critical Approach", in Abel, Christopher and Lewis, Colin (eds) (1985). *Latin America, Economic Imperialism and the State: The Political Economy of the External Connection from Independence to the Present*. London: Athlone Press/ ILAS.
- Ganuzza, Enrique, Morley, Samuel, Robinson, Sherman y Vos, Rob (2004). *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en coedición con Alfaomega Colombiana, S.A.
- Gresser, Edward (2003). *CAFTA. The United States and Central America 10 years After the Wars*. Policy Report, Progressive Policy Institute.
- Griswold, Daniel e Ikenson, Daniel (2004). *EL CAFTA: Consolidando la Revolución de la Libertad en Centro América*. Estados Unidos: CATO Institute.
- Iniciativa CID (2004). *Propuesta Ciudadana de Transformaciones Post-CAFTA en Centroamérica*. Centroamérica: Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo, Enero.
- Lederman, Daniel, Maloney, William F. y Servén, Luis (2003). *Lecciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para los Países de Latinoamérica y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Diciembre.
- Lederman, Daniel, Perry, Guillermo y Suescún, Rodrigo (2002). *Estructura del Comercio, Política Comercial y Opciones de Política Económica en Centroamérica*. Washington: Banco Mundial, Oficina del Economista Principal, Región de América Latina y el Caribe, Noviembre.
- Martínez Piva, Jorge Mario y Cortés, Enrique (2004). "Competitividad Centroamericana". Serie *Estudios y Perspectivas*, 21. México: CEPAL, Junio.
- Máttar, Jorge, Moreno-Brid, Juan Carlos y Peres, Wilson (2002). "Foreign Investment in Mexico after Economic Reform". Serie *Estudios y Perspectivas* 10. México: CEPAL, Julio.
- Monge-González, Ricardo, González Vega, Claudio y Monge-Ariño, Francisco. *Efectos Potenciales de un Tratado de Libre Comercio entre USA y Centro América sobre el Sector Agropecuario y Agroindustrial de Costa Rica y El Salvador*.
- Paunovic, Igor (2004). *The United States-Central American Free Trade Agreement: Fiscal Implications for the Central American Countries*. LC/MEX/L.616. México: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Junio.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo (coordinador). "El orden social ante la globalización. Procesos estratificadores en Centroamérica durante los años noventa". Serie *Políticas Sociales*, 80. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Social, diciembre.
- Perry, Guillermo (2004). *Como aprovechar bien CAFTA: ¿Agenda Complementaria o Primaria?* San Salvador, Febrero (presentación en Power Point).
- PNUD (2003). *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José: Proyecto Estado de la Región-PNUD.
- Riotti, Mario (1979). *Money and Banking in Latin America*. New York: Praeger Publishers.
- Rodas, Pablo (2004). *Tras la Búsqueda de El Dorado: El CAFTA con Estados Unidos*. Mimeo.
- Schiff, Maurice and Wang, Yanling (2003). "Regional Integration and Technology Difusión. The case of the North American Free Trade Agreement". *World Bank Policy Research Working Paper*, 3132, Septiembre.
- Segovia, Alexander (2004a). *Centroamérica después del café: el fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo económico*. Revista Centroamericana de Estudios Sociales, Vol. I, No.2, Diciembre. San José: FLACSO.
- Segovia, Alexander (2004b). *Modernización Empresarial en Guatemala: ¿Cambio Real o Nuevo Discurso?* Guatemala: DyD Consultores-F&G Editores.
- Segovia, Alexander (2002). *Transformación Estructural y Reforma Económica en El Salvador*. Guatemala: DyD Consultores-F&G Editores.
- Segovia, Alexander y Lardé, Jeannette (2002). *El Funcionamiento Económico de Guatemala durante el*

Período 1970-2001: Cambios Registrados y Desafíos Futuros. Consultoría realizada para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Guatemala (PNUD-GUA).

SICA-CEPAL (2004). *La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos.* Centroamérica: SG-SICA-CEPAL, Documento síntesis, Mayo.

Stallings, Barbara y Peres, Wilson (2000). *Crecimiento, Empleo y Equidad: El Impacto de las Reformas Económicas en América Latina y el Caribe.* Chile: Fondo de Cultura Económica- Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Vos, Rob, Ganuza, Enrique y Morley, Samuel (2004). Exportaciones crecientes, menor crecimiento económico y mayor desigualdad: ¿la liberalización comercial tiene la culpa?, en Ganuza, Enrique, Morley, Samuel, Robinson, Sherman y Vos, Rob (2004). *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90.* New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en coedición con Alfaomega Colombiana, S.A.

EFECTOS DEL CAFTA-RD EN EL SECTOR RURAL DE HONDURAS

Daniel Cruz

Efraín Díaz

Centro de Desarrollo Humano

Abril 2005

INTRODUCCIÓN

Este informe final sintetiza los resultados de la investigación sobre los impactos del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (mejor conocido como CAFTA-RD por sus siglas en inglés) sobre el sector rural de Honduras; realizada por el Centro de Desarrollo Humano (CDH). La investigación es parte de las acciones promovidas por el “*Programa Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI*”, que patrocinan ASIES de Guatemala y el IDRC de Canadá.

El Centro de Desarrollo Humano es una organización privada de desarrollo, sin fines de lucro, fundada en 1985, que impulsa procesos de cambio y orienta sus esfuerzos primordialmente al desarrollo del ser humano, mediante la ejecución de estrategias de desarrollo local, económico y político gremial en Honduras.

El CAFTA-RD se constituye en un hito histórico en la vida de Centroamérica, porque sus implicaciones serán determinantes en su futura evolución. Es por eso que su discusión pública no deja de ser polémica, caracterizándose por un amplio espectro de posiciones, tanto a favor como en contra de dicho tratado.

La investigación parte de la hipótesis general de que el CAFTA-RD vendrá a profundizar los cambios y tendencias verificables que genera el proceso de apertura económica unilateral, ejecutado desde los años noventa por el Estado hondureño. En tal sentido

se realizó un análisis FODA del sector rural, cuyos resultados se discuten en el Capítulo 1. Seguidamente, en el Capítulo 2 se establece el contenido y alcances del Tratado en su texto oficial para derivar el análisis hacia las principales incidencias que el CAFTA-RD pudiera generar, primero, sobre la totalidad de la sociedad hondureña y segundo, sobre el sector rural, enfatizando en los más importantes impactos sobre el sistema de precios rurales, la seguridad alimentaria, la competitividad y la sostenibilidad rural.

En el Capítulo 3 se muestra un análisis de los rubros o sectores que pudieran resultar ganadores y perdedores con la aplicación del CAFTA-RD. El análisis se fundamenta metodológicamente en el índice de las ventajas comparativas reveladas, las tendencias históricas de producción y el índice de comercio neto. Finalmente, en el Capítulo 4 se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas de la investigación, cuya intención es contribuir a aclarar la complejidad del proceso de libre comercio a los diversos actores sociales de Honduras.

La investigación contó con las opiniones y consultas a informantes claves, representantes de diversos sectores, tales como especialistas de sectores específicos, líderes gremiales o representantes de grupos sociales de diversas regiones del país y un grupo focal para el análisis FODA del sector rural.

1.

ANÁLISIS FODA DEL SECTOR RURAL DE HONDURAS

El presente ejercicio FODA del sector rural de Honduras se enmarca en la pronta entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos; se basa en la premisa de que dicho Tratado será ratificado durante 2005, de acuerdo con el texto oficial publicado por el Gobierno de Honduras. Los enunciados del FODA se orientan a fundamentar las líneas estratégicas y recomendaciones de política propuestas en la presente investigación.

1.1 CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR RURAL DE HONDURAS

Para situar el análisis FODA en el contexto actual de Honduras, previamente se identifican algunas de las tendencias más relevantes que caracterizan el sector rural de ese país.

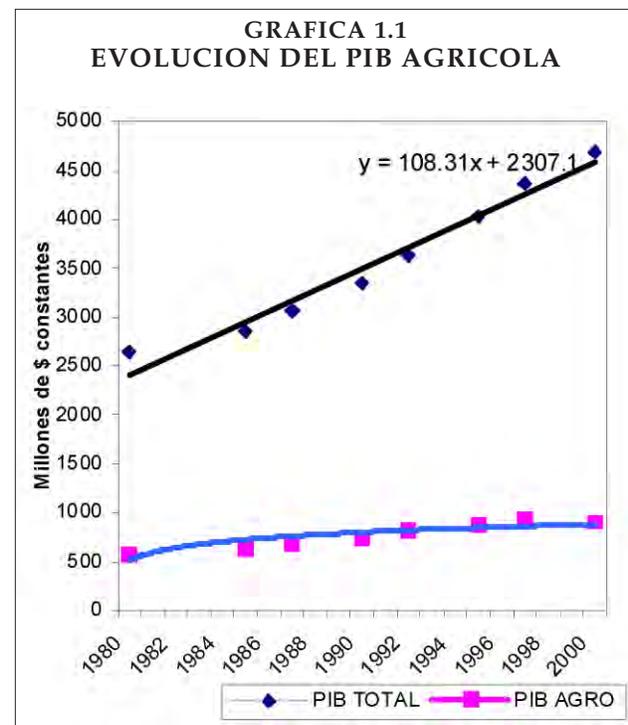
Una de las constataciones más reveladoras de lo que sucede en el sector rural de Honduras lo constituye el hecho de que la agricultura juega un rol importante, especialmente en el ámbito social, pero ese papel clave decrece en términos económicos. Por ejemplo, si la agricultura representaba alrededor del 36% del PIB real a principios de los años setenta, para 2002 representó únicamente el 23% del PIB. No obstante, en este último año la agricultura generó el 55% de las divisas por exportaciones de bienes, empleando al 38% de la población económicamente activa del país (38, SAG). En comparación, el sector secundario (industria y construcción) representó el 21%, mientras que el sector terciario¹ de la economía nacional ascendió a 43% convirtiéndose en el sector de crecimiento más dinámico de la economía hondureña.

¹ Transporte, comercio, servicios, banca y administración pública.

Por otra parte, la importancia relativa del sector primario se incrementa hasta el 50% del PIB (BID, 52), cuando se contabiliza el llamado sector ampliado, que considera las actividades agroindustriales y sus integraciones verticales y horizontales, entre las que se cuentan los sectores proveedores de insumos y tecnología, los servicios y el comercio agropecuario y forestal.

El valor agregado que aporta el sector agropecuario primario es generado por la agricultura en el 63%, la ganadería el 11%, la silvicultura o subsector forestal 8%, la avicultura aporta el 8%, mientras que la pesca y acuicultura aportan el 6% al PIB sectorial y el 4% (38, SAG) restante es aportado por actividades menores como apicultura, caza y servicios agropecuarios.

GRAFICA 1.1
EVOLUCION DEL PIB AGRICOLA



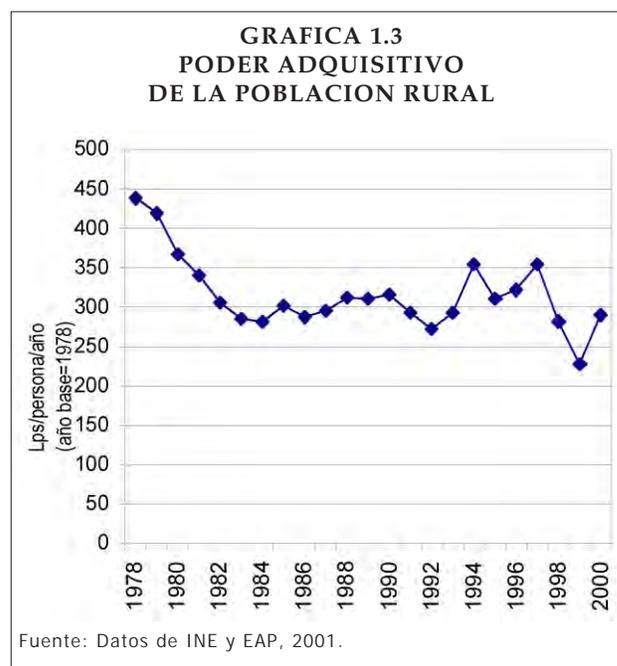
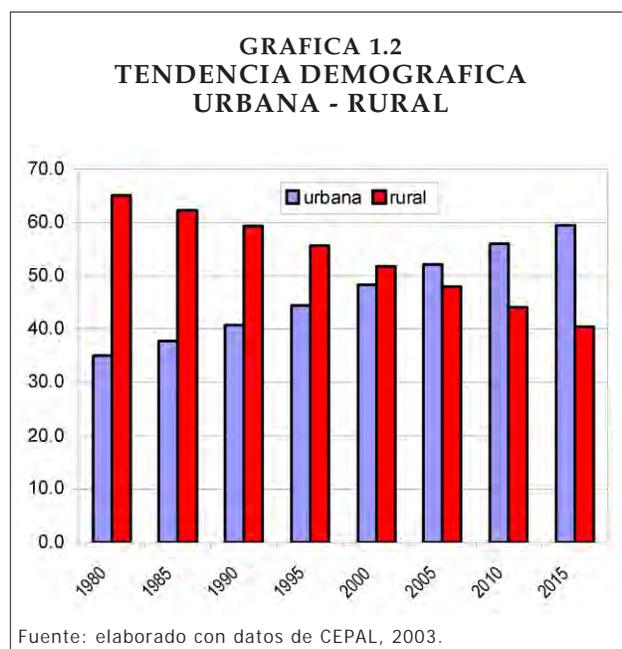
1.2 PRINCIPALES TENDENCIAS DEL SECTOR RURAL

a. Profundos cambios demográficos

La población rural de Honduras pasa en la actualidad por un punto de inflexión. Hacia el pasado, la población hondureña fue mayormente rural, pero de ahora en adelante la población será mayoritariamente urbana y este comportamiento tiende a profundizarse para el devenir de las primeras décadas del presente siglo. La principal causa de esta tendencia se debe a la alta tasa de emigración de la población rural hacia los centros urbanos del país en busca de oportunidades de empleo y una mejor calidad de vida. En el proceso se abandonan las actividades primarias y se expanden las actividades de los sectores secundarios y terciarios de la economía.

Sobre una población económicamente activa estimada en 2.9 millones de personas en 2005 (CEPAL, 2003), la industria de maquila ofrece trabajo a 132,000 jóvenes, primordialmente del sexo femenino; cerca de 240,000 empleos son generados por la industria convencional; la migración internacional absorbe unos 700,000 trabajadores, mientras que el resto de la mano de obra excedentaria se ubica desordenadamente en el sector informal de la economía con especial concentración en las ciudades más grandes del país.

Consecuencias de estos fenómenos son la rápida expansión y visibilidad de las Micro y Pequeñas Empresas (Mipyme) rurales y urbanas, pero predominantemente urbanas y las remesas familiares del exterior, cuya contribución a la estabilidad de la economía



nacional es incuestionable, con ingresos calculados en 1,000 millones de dólares durante 2003² (Grupo Remesas, 2004).

b. La pobreza se concentra en el sector rural

El sector rural hondureño muestra un empobrecimiento general en los últimos años, tal como se ilustra en la gráfica 1.3, manifestado en el deterioro del poder adquisitivo de su población. En efecto, la pobreza del país se concentra en el área rural, estimándose para 2003, que el 70% de la población rural es pobre, frente al 56% en el área urbana (INE, 2004). Dentro del sector rural, la pobreza se localiza en el occidente y sur del país, donde la economía campesina muestra un profundo rezago frente al resto del país, con relaciones arcaicas, el deterioro de la base de recursos naturales y la presencia de población indígena con escasa vinculación al mercado.

² En la sección 2.2.5 se analiza este tema en la situación con CAFTA en ejecución.

c. Crecimiento relativo de las actividades no agrícolas en el sector rural

En la medida que el sector primario de la economía nacional disminuye su importancia relativa, las actividades no agrícolas en el sector rural crecen positivamente a una tasa promedio anual del 4,3% (INE, 2002). Aunque es un fenómeno poco estudiado y por tanto con escasos datos acerca de su evolución, se estima "...que a inicios de los 80, el ingreso rural no agrícola (IRNA) debía representar entre el 25% a 30% del ingreso total rural en América Latina y el Caribe. Para la segunda mitad de la década del 90, el IRNA tiende a ubicarse por encima del 40% del ingreso total de los hogares rurales en la gran mayoría de los países de la región..." (CEPAL, 2003). En el caso de Honduras se estimó para 1998, que el empleo rural no agrícola (ERNA) fue del 21% en hombres y 84% en mujeres, con respecto a la población ocupada rural.

Estas actividades no agrícolas se realizan en unidades productivas familiares clasificadas como Micro, Pequeñas y Medianas empresas, según la cantidad de personas empleadas o la magnitud de sus activos. Se estima que existen unas 60,000 Mipyme rurales no agrícolas (SIC, 2003), la mayoría dedicada a ofrecer servicios, al comercio y una cantidad menor dedicada a actividades industriales y artesanales. Varios estudios regionales señalan que, por lo menos, la mitad de estos ERNA son de mala calidad y baja productividad, al grado de llamárseles *ERNA de refugio*, pues son

parte de las estrategias de supervivencia de muchas familias rurales ante la caída de los ingresos agrícolas.

No obstante, cada vez se reconoce que sin el crecimiento del ERNA, la región y Honduras en particular, estarían sufriendo una mayor expulsión de la población rural y su acumulación como cinturones de pobreza en sus ciudades, así como mayores tensiones internacionales por la migración ilegal hacia América del Norte.

d. Débil competitividad de la economía rural

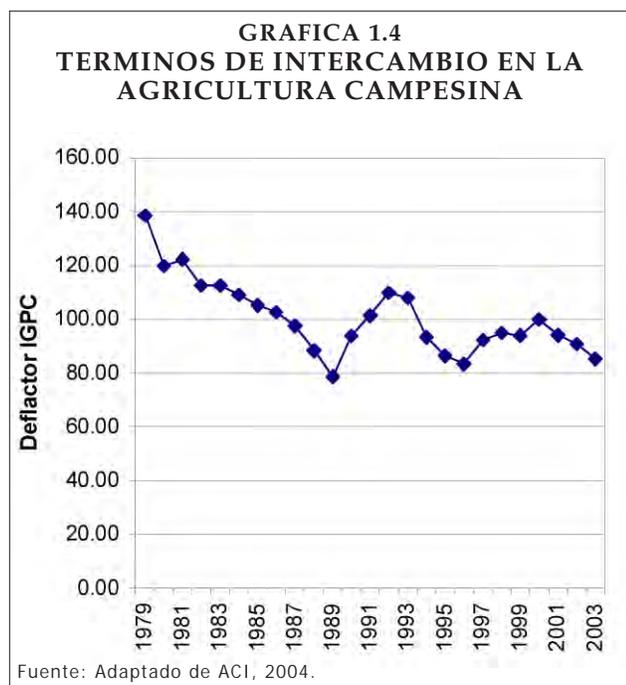
EL sector rural de Honduras muestra un comportamiento general con escasa competitividad, basado en la exportación de unos pocos productos con poco valor agregado (*commodities*) como el café, el banano, la madera, con poca integración vertical y en algunos casos (banano) débilmente integrado a la economía nacional. Generalmente son productos susceptibles a la volatilidad de precios en el mercado internacional, con dificultades para ofrecer suministros estables en las magnitudes y calidad que exigen dichos mercados.

e. Crisis de rentabilidad

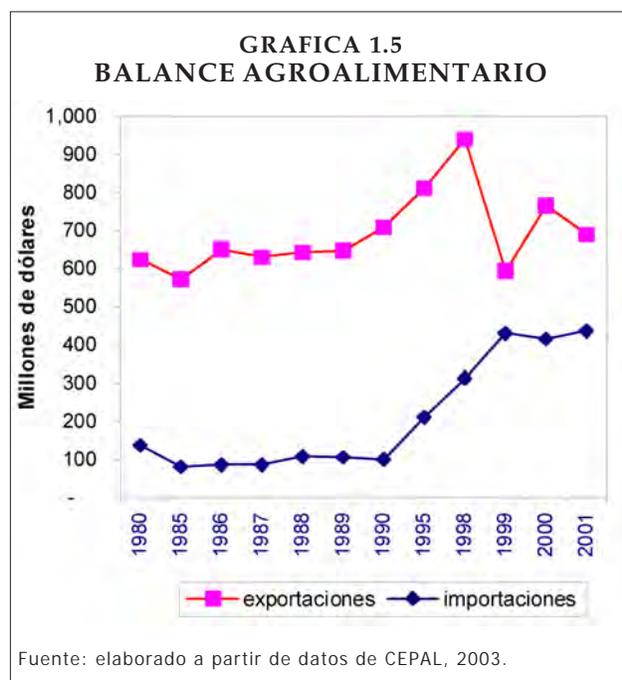
Las unidades productivas agropecuarias con mayor grado de inserción al mercado y que responden a una lógica empresarial, en su mayoría, se han visto afectadas para lograr una relación costo-beneficio sistemáticamente positiva. Entre las causas que se invocan frecuentemente están las dificultades para aumentar la productividad física (rendimientos) y del trabajo, disminuir o mantener los costos de producción y primordialmente por términos de intercambio negativos para la agricultura en general.

f. Creciente comercio alimentario

La producción *per cápita* de alimentos de Honduras tiende a ser negativa, y la demanda de alimentos del país cada vez más es satisfecha mediante el comercio internacional. En tal sentido, la balanza comercial agroalimentaria muestra una creciente dependencia del mercado internacional, como se aprecia en la gráfica 1.5. La evolución del comercio internacional de los granos básicos³ mostró un saldo negativo a partir de los años noventa, produciéndose un déficit,



3 Se refiere a maíz, frijoles, arroz y sorgo, considerados alimentos claves en la dieta típica hondureña.

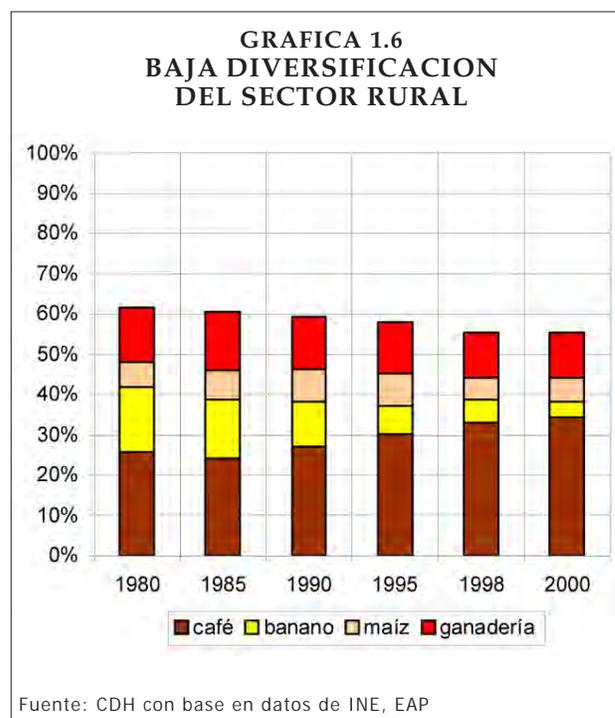


que aumenta a razón de unas 25,000 Tm por año y que para 2001, se estimó en un déficit total cercano a las 500,000 Tm (PMA, 2003).

Esta situación coincide con la política de apertura comercial iniciada en los noventa y que impactó fuertemente en los productos básicos, uno de cuyos casos más dramáticos fue la caída de la producción nacional de arroz. Entre esas mayores importaciones, se cuentan los cereales, que aumentaron a partir de los años ochenta. El primero es el trigo, con importaciones promedio de 155,000 Tm entre 1994 y 1999, le siguen las de maíz con 121,000 Tm (SIC, 2001), las de arroz con un promedio de 65,000 Tm (SIC, 2001). Además, en los últimos años el país importa desde el mercado centroamericano, alrededor de L 300 millones anuales de hortalizas, y de Estados Unidos se importa un promedio anual de 6 millones de litros de leche y 8 millones de libras de carne de cerdo. (SIC, 16).

g. Alto grado de informalidad rural

De 2.4 millones de predios que existen en el país, únicamente el 30% están formalizados. Lo anterior equivale a un 86% de propietarios que no tiene registro legal de sus propiedades. Muchos activos naturales (bosques, ríos, biodiversidad, etc.) son considerados de propiedad pública o de acceso libre. Estos hechos generan un ambiente de inseguridad jurídica, donde los presuntos dueños de la propiedad inmueble rural o los inversionistas difícilmente se sienten estimulados a la inversión de largo plazo, no se desarrolla un



mercado de tierras y el sistema financiero encuentra dificultades para ofrecer una mayor cobertura de sus servicios.

Por otra parte, la falta o deficiencias en los derechos de propiedad⁴ de los activos naturales atenta contra su gestión sostenible, ya sea para su conservación *per se* o para el aprovechamiento de sus beneficios económicos y sociales. Especialmente, lo anterior obstaculiza la expansión del turismo en las zonas costeras e insulares del país, así como la administración de las áreas protegidas de la región, consideradas los últimos reductos de riqueza natural, con un inapreciable valor futuro.

h. Insuficiente grado de diversificación del sector rural

El sector rural hondureño es escasamente diversificado, como se refleja en el hecho de que cuatro rubros generan el 53% del valor agregado total: café, banano, maíz y ganadería (SAG, 38). Solamente la cadena agro-empresarial del café tiene repercusiones sobre una amplia base social, dado que genera empleos

⁴ La incesante expansión de la frontera agrícola para dar paso a una ganadería extensiva en Honduras demuestra que no es suficiente tener buenas leyes. Los derechos de propiedad para que funcionen como tales deben ser bien definidos, exclusivos, seguros y deben ser ejecutables.

para el 25% de la fuerza laboral rural, de la cual el 60% corresponde a fuerza de trabajo femenina. Así, la actual caída de sus precios internacionales ha provocado una grave crisis socioeconómica en la economía rural y por supuesto en el crecimiento económico del país.

i. Heterogeneidad del sector rural

El sector rural se caracteriza por la heterogeneidad de sus unidades de producción en cuanto a tamaño, localización y lógica productiva, los cuales determinan otras características socioeconómicas, tales como el grado de inserción al mercado, acceso a los recursos productivos, resistencia al cambio o búsqueda de innovaciones, capital financiero, tecnología y poder de mercado.

Las tendencias anteriormente señaladas no afectan del mismo modo a todos los estratos rurales, de ahí, que como se analiza adelante, los cambios en el entorno, constituidos por instrumentos como los tratados de libre comercio, incidirán de manera diferenciada sobre la viabilidad futura de los diversos estratos y rubros productivos del sector rural, presentándose rubros y estratos socioeconómicos ganadores y perdedores.

1.3 RESULTADOS DEL ANÁLISIS FODA DEL SECTOR RURAL

El análisis FODA es un método para analizar el entorno y diagnosticar internamente el ente estudiado, en este caso el sector rural de Honduras. Dicho sector se define como los espacios territoriales con poblaciones menores a los 2,000 habitantes y que responden principalmente al sector primario de la economía, entre las cuales se cuentan la agricultura ampliada⁵ y la gestión de los recursos naturales. Así también incluye las actividades rurales no agrícolas, de creciente importancia, particularmente en lo que se refiere al turismo, la bioprospección de los recursos de la biodiversidad vegetal y animal del país, el comercio, los servicios, la artesanía e industrias basadas en actividades primarias.

Mediante dicha metodología se analizan las posibilidades o la viabilidad de que el sujeto de estudio pueda alcanzar unos objetivos previamente definidos o eventualmente crear una estrategia viable. Para esto se estudian las cuatro dimensiones siguientes:

- **Fortalezas:** referidas a las ventajas intrínsecas del sector.

- **Oportunidades:** ventajas que puede aprovechar del entorno.
- **Debilidades:** desventajas intrínsecas del sector.
- **Amenazas:** riesgos del entorno que pueden afectar el desarrollo del sector.

En este caso, el FODA permite identificar las cuatro dimensiones en cuestión: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, pero lo más importante de este instrumento es que permite hacer un análisis más profundo si se combina la información entre las dimensiones:

- a) Elementos externos (Oportunidades / amenazas);
- b) Elementos internos (Fortalezas / debilidades);
- c) Análisis del pasado (Fortalezas / debilidades);
- d) Análisis del futuro (Oportunidades / amenazas).

a. Fortalezas

1. El sector rural de Honduras cuenta con ventajas comparativas por su dotación en recursos naturales y alta biodiversidad, lo cual posibilita la producción de una gran diversidad de productos tropicales y subtropicales.
2. Posee ventaja comparativa por su ubicación geográfica privilegiada respecto a mercados relevantes, particularmente al mercado de USA y Canadá, con acceso por ambas costas.
3. Ventaja competitiva por su especialización en productos tropicales (frutas, plantas ornamentales, acuicultura, etc.). Con respecto a su oferta exportable, Honduras es un país más complementario que competidor frente a los países desarrollados.
4. El sector rural posee una alta proporción de población joven de ambos sexos, que se incorpora rápidamente al mercado laboral a costos laborales relativamente bajos.
5. El país ya tiene una experiencia acumulada para adaptarse a una mayor apertura comercial, puesto que desde 1990 se aplica una política de libre comercio unilateral y de aplicación gradual, que expone a la economía hondureña a la dureza de la competencia internacional.
6. El país posee abundantes recursos hídricos, dada la existencia de importantes cuencas hidrográficas, con un amplio potencial para desarrollar la agricultura bajo riego, estimado en 340,000 de un total de 1.8 millones de hectáreas de tierras con potencial agrícola. (FPX, 1998)
7. Se dispone de exitosas experiencias de desarrollo agroindustrial y de exportaciones no tradicionales en los últimos años (camaricultura, piscicultura con tilapia, vegetales orientales, muebles, puros finos), que tienden a configurar algunos clusters altamente competitivos.

⁵ Tal como se define en la sección 1.1.

8. El marco macroeconómico se mantiene estable, especialmente en lo que se relaciona con el control de la inflación y la estabilidad cambiaria.
9. Los bosques cubren aproximadamente el 51% de la superficie del país, lo que equivale aproximadamente a 5,7 millones de hectáreas (SAG, 2004). Ello sitúa a Honduras como el país con mayor cobertura forestal de Centro América.
10. En la actualidad, existen cerca de 100 áreas protegidas que ocupan alrededor de 2,7 millones de hectáreas (SAG, 2004), donde se conserva una gran riqueza de biodiversidad.

b. Oportunidades

1. Con la aplicación del CAFTA-RD, se abren mayores y nuevas oportunidades de comercio e inversión con Estados Unidos como el principal socio comercial de la economía hondureña.
2. Existe una significativa población hondureña y centroamericana radicada en Estados Unidos que demanda productos nacionales como los llamados productos étnicos y nostálgicos de una creciente demanda efectiva.
3. La globalización implica una demanda externa creciente y cambiante, bajo el paradigma de calidad, inocuidad y sostenibilidad, lo cual abre posibilidades a productos no tradicionales, tales como los orgánicos, procesados forestales, frutas tropicales, plantas ornamentales, productos de la acuicultura, etc.
4. El mercado norteamericano se caracteriza por la existencia de ventanas de mercado, en los cuales no le es posible producir, por las limitaciones que impone el invierno boreal, ya sea a sus propias unidades productivas o a la de países abastecedores como México y Canadá. Por lo tanto, Honduras tiene la oportunidad de cubrir esa porción deficitaria de la oferta internacional.
5. Existen fuertes vínculos entre el aparato productivo nacional con la colonia hondureña radicada en Estados Unidos, las cuales pueden aprovecharse para establecer nuevas vías comerciales en ambas vías, así como la canalización de las remesas familiares para aumentar el ahorro e inversión productiva en el sector rural del país.
6. La ampliación del mercado regional centroamericano abre nuevas posibilidades de complementariedades productivas, economías de escala y relaciones empresariales novedosas entre inversionistas y grupos empresariales, que podrían orientarse significativamente hacia la economía rural de nuestros países.

7. El sector rural posee un mayor potencial para la diversificación productiva, ya sea por la ampliación de las actividades no agrícolas (servicios, industrialización de la producción primaria, comercio, turismo), como por una mayor diversificación hacia productos agrícolas no tradicionales
8. Se presenta una importante recuperación del comercio mundial en los dos años anteriores (2003 y 2004) como efecto de una alta aceleración del crecimiento económico mundial y expectativas de un mayor dinamismo del mercado internacional, que favorecería la entrada en vigencia del CAFTA-RD.
9. Actualmente Centroamérica muestra una fuerte expansión de las exportaciones de servicios, cercano al 7% en 2003 (CEPAL, 53), siendo el turismo y entretenimiento los que mejor se recuperaron de la baja mundial de los años 2001-02.
10. El país cuenta con tierras productivas, limitadamente explotadas, entre las que se cuentan cerca de 400 mil Ha con potencial de riego en los principales valles y altiplanos, las cuales representan una reserva de recursos productivos, que se incorporarían a la producción con inversiones estratégicas impulsadas por una aceleración del comercio internacional del país, toda vez que la conducción macroeconómica y sectorial estimule positivamente las inversiones en el campo.

c. Debilidades

1. Importantes cadenas productivas rurales enfrentan serias dificultades de acceso o de bajos precios al mercado internacional (por ej. café, frutas hacia el mercado de Estados Unidos, carne de res y cerdo, etc.)
2. Las imperfecciones del mercado nacional, con incipientes formas de comercialización, aislamiento e incomunicación entre zonas, dificultan la comunicación y difusión de la información de mercado, provocando diferencias de precios que afectan la rentabilidad rural para muchos productos rurales (café, madera, maíz, frijol, etc.)
3. El sector rural es mayormente dependiente de las lluvias, con pocas opciones preventivas o mitigadoras para responder ante las deficiencias o excesos de la misma. Una amplia franja territorial, que incluye el sur, occidente y parte del centro del país, sufre crónicamente este problema.
4. El país muestra altas tasas de degradación de los recursos naturales, como efecto de formas de explotación extractivas, extensivas o simplemente insostenibles, las cuales incluyen, pero no se limitan

a erosión de las tierras de ladera, deforestación incontrolada, asolvamiento de represas, etc.

5. Los recursos pesqueros de mayor importancia económica del país (camarón⁶, langosta y caracol) muestran síntomas de agotamiento debido, principalmente, a la excesiva pesca, la piratería en alta mar, falta de vedas unificadas en la región centroamericana y la insuficiente fiscalización de las normas que regulan la explotación de este recurso.
6. Baja formación de la mano de obra rural. Escasez de mano de obra calificada. El analfabetismo rural todavía es relativamente alto, siendo del 28% en el año 2001 (sobre una media nacional de 20%) y 4.5 años de estudio promedio para quienes se consideran alfabetas (INE, 2001).
7. Los empresarios, productores y trabajadores del sector rural muestran insuficientes capacidades para enfrentar los retos de la globalización. Por lo tanto, la educación y la capacitación constituyen una actividad prioritaria para dotar de competencias a los recursos humanos involucrados en el desarrollo de las cadenas agroalimentarias.
8. La percepción de riesgo-país es poco favorable para una mayor inversión externa directa.
9. Falta de una visión integradora del proceso productivo. El enfoque de cadenas de valor en el sector es todavía una aspiración y no un hecho. Las cadenas de valor muestran serias limitaciones por el lado de los proveedores, con prácticas comerciales poco eficientes y transparentes y elevados costos de transacción, la precaria organización de los productores en gremios por rubros y cadenas limita la integración agroalimentaria y mantiene un bajo poder de negociación.
10. Problemas de coordinación institucional entre las instituciones del Estado, las agencias de apoyo al sector y los gremios productivos.
11. Dificultad del Estado para aplicar disciplinadamente una estrategia agrícola congruente con las necesidades del sector.
12. El sistema de investigación y desarrollo muestra debilidades para apoyar el esfuerzo de innovación y aumentos significativos de la productividad sectorial y de competitividad internacional.
13. El acceso a capital financiero fresco es débil debido a que el costo financiero se mantiene relativamente alto y persiste la deuda agrícola.
14. Antes de la puesta en marcha del CAFTA-RD, ya existe una protección efectiva para rubros con débiles ventajas competitivas como el azúcar y el

arroz, en menoscabo del consumidor y de la competitividad nacional.

15. Honduras es uno de los países de la región con menor desarrollo de recursos tecnológicos básicos, entre los cuales se cuenta la escasa cobertura de la red de energía eléctrica rural (20% según BID) y el escaso desarrollo de las telecomunicaciones en el sector rural (0,5 líneas promedio, según BID), aunque en los últimos años se ha expandido o mejorado esta capacidad instalada.

d. Amenazas

1. El país es cada vez más dependiente del mercado internacional para satisfacer sus necesidades alimentarias, particularmente de cereales. Sin embargo, una parte importante de la misma puede ser producida nacionalmente con ventajas competitivas, especialmente algunas hortalizas (papas, cebolla, chile, etc.).
2. Con la mayor apertura comercial internacional se incrementa la competencia entre los países que poseen ventajas comparativas similares (por ejemplo los países de la Cuenca del Caribe), por lo cual sus productos se enfrentan a una mayor rivalidad en el mercado estadounidense.
3. El país se encuentra en la región mesoamericana, sujeta a desastres naturales y conflictos socioeconómicos que periódicamente amenazan la estabilidad del sector rural.
4. Con el CAFTA-RD se incrementa el riesgo de que Honduras sea desplazada de mercados externos ya ganados.
5. Una cantidad apreciable de unidades productivas que abastecen el mercado nacional corre un mayor riesgo de ser derrotados por competidores estadounidenses mejor dotados administrativa, tecnológica y financieramente.
6. Las tensiones e implicaciones ambientales y laborales derivadas de la puesta en marcha del CAFTA-RD, entre otras, suponen una capacidad institucional y científica, que desafortunadamente es muy limitada en Honduras.
7. El reconocimiento de las asimetrías del sector agropecuario se limita a períodos de desgravación diferenciados, a la salvaguardia especial agrícola y a las cuotas y contingentes asignadas por cada país Centroamericano, lo cual podrá generar altos riesgos de triangulación del comercio regional.
8. El aumento de los niveles de protección en muchos países desarrollados constituye otro impedimento para el potencial de exportación de los países centroamericanos. Pero debido a que algunos exportadores de los países centroamericanos se benefician del acceso preferencial a esos mercados en algunos productos muy protegidos, es difícil

⁶ Se refiere al camarón capturado en alta mar.

lograr un consenso entre los países de la región para reducir los obstáculos al comercio.

9. Del potencial de extracción sostenible de madera, solo se utiliza una pequeña proporción, y la mayor parte del recurso forestal se ve afectado por la deforestación y los incendios. Anualmente, alrededor de 100,000 hectáreas se pierden por el avance de la frontera agrícola, a expensas del bosque latifoliado.
10. El bosque de coníferas, aunque aparentemente permanece estable en cuanto al área, ha sufrido una reducción en su capacidad productiva y calidad genética, debido a la extracción selectiva y excesiva de árboles para madera industrial y leña.
11. El país se ve obligado a enfrentar el comercio internacional distorsionado⁷ por los subsidios que operan como ayudas internas o estímulos a la exportación, las barreras arancelarias y no-arancelarias y la existencia de *dumping* en muchos productos. Por lo tanto los precios internacionales de la agricultura no reflejan necesariamente una asignación mundial de los recursos según sus precios relativos.
12. El comercio de los derechos de propiedad intelectual se concentra principalmente en grandes corporaciones transnacionales, las cuales son dueñas de más del 90% de las patentes en organismos vivientes o microorganismos vegetales, animales o humanos. En este contexto, los países pequeños como Honduras tienen limitadas oportunidades para beneficiarse directamente de su biodiversidad, a pesar de su gran riqueza natural.

En conclusión, el análisis FODA del sector rural de Honduras muestra un cuadro similar al esperado para un país pequeño, en vías de desarrollo y situado en la zona tropical. Se caracteriza por algunas fortalezas basadas en las ventajas comparativas derivadas de su dotación de recursos naturales, por su posición geográfica cercana al mercado más grande del mundo y una gran población joven que admite bajos salarios; así como se caracteriza por una serie de debilidades debidas a su alto grado de inequidad social y pobreza económica, su forma de inserción al mercado capitalista mundial, con un alto grado de apertura comercial que potencia oportunidades comerciales, así como amenazas a su precaria estabilidad socioeconómica.

Estos elementos claves sugieren que la estrategia de desarrollo sostenible de Honduras, reside en desarrollar capacidades nacionales para ajustarse a los constantes cambios del entorno internacional, sin incurrir en costos sociales ingobernables. Debido a que la globalización económica tiende a integrar el comercio mundial, igualando los precios de los productos, se vuelve crucial para el país definir una estrategia clara para convertir eficazmente sus ventajas comparativas en ventajas competitivas, mediante procesos de diferenciación y especialización productiva que lo posicionen estratégicamente en el mercado global, adelantándose a otros países con similares condiciones.

⁷ Según SAG. Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004– 2021.

2.

PRINCIPALES INCIDENCIAS DEL CAFTA-RD SOBRE EL DESARROLLO RURAL DE HONDURAS

Inicialmente la investigación se concentró en identificar algunas incidencias claves de orden general que el CAFTA-RD pudiera provocar sobre el conjunto de la economía de Honduras. En la segunda parte de este capítulo se analiza un conjunto de incidencias e impactos sobre el sector rural, en función de la hipótesis general de la investigación. Las incidencias generales que el CAFTA-RD puede provocar sobre Honduras son analizadas detalladamente bajo dos perspectivas:

a) Incidencias identificadas por la misma lógica que las negociaciones materializaron en el texto aprobado (incidencias teóricas). Para esto se presenta una sinopsis de los capítulos relevantes del Tratado, según el texto oficial publicado a principios de 2004, por el Gobierno de Honduras.

b) Las lecciones aprendidas de la experiencia de México dentro del NAFTA, considerada por muchos estudiosos del tema, como el “laboratorio del libre comercio”. Estas lecciones son pistas válidas,⁸ particularmente porque los sectores rurales de ambos países cuentan con importantes características sociales, económicas y ecológicas similares⁹. Además, dicho tratado expone por más de diez años al sector rural de un país latinoamericano como México, con la competencia proveniente de una potencia industrial como Estados Unidos¹⁰, mediante unos impactos visibles y ampliamente estudiados.

El CAFTA-RD como tratado es sumamente complejo, considerándose que en realidad son varios tratados en uno, cuyos objetivos (ver recuadro 1) tratan diversos aspectos importantes para el futuro de Honduras. En primer lugar, el CAFTA-RD apunta a consolidar el libre comercio entre los países centroamericanos y los Estados Unidos de América, ajustándolo a las condiciones del proceso de globalización económica.

Además, pretende intensificar la inversión extranjera, liberar el mercado de servicios, asegurar

Recuadro 1. LOS OBJETIVOS DEL CAFTA-RD

- (a) Estimular la expansión y diversificación del comercio entre las Partes;
- (b) Eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios entre los territorios de las Partes;
- (c) Promover condiciones de competencia leal dentro de la zona de libre comercio;
- (d) Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;
- (e) Proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada Parte;
- (f) Crear procedimientos eficaces para la aplicación y el cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y
- (g) Establecer lineamientos para la cooperación bilateral, regional y multilateral dirigida a ampliar y mejorar los beneficios de este tratado.

Fuente: CAFTA-RD. Texto oficial del 28 de enero de 2004.

8 Aunque se reconoce que dichas lecciones son más contundentes en los temas comerciales propiamente dichos, no sucede así en los otros aspectos del TLC como servicios, compras gubernamentales, propiedad intelectual, donde los resultados son menos verificables.

9 También se reconocen diferencias importantes, especialmente relacionadas con las dimensiones de sus sectores rurales, las cuales conviene tener presente.

10 En el NAFTA, México aceptó liberar a EUA todo el sector agropecuario, eliminando los aranceles entre 5 a 15 años. Estados Unidos desgravó inmediatamente el 61 por ciento del valor de sus importaciones provenientes de México, mientras que México desgravó en forma inmediata el 36 por ciento del valor de sus importaciones estadounidenses. Para los productos de mayor sensibilidad de México, como maíz, frijol y leche en polvo, el proceso de desgravación se fijó a 15 años, el cual terminará en 2008. (La Academia de Costa Rica, 2004).

Recuadro 2. CONTENIDO DEL CAFTA-RD

Preámbulo	
Capítulo Uno:	Disposiciones Iniciales
Capítulo Dos:	Definiciones Generales
Capítulo Tres:	Trato nacional y acceso de mercancías al mercado
Capítulo Cuatro:	Reglas de Origen y Procedimientos de Origen
Capítulo Cinco:	Administración Aduanera y Facilitación del Comercio
Capítulo Seis:	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
Capítulo Siete:	Obstáculos Técnicos al Comercio
Capítulo Ocho:	Defensa Comercial
Capítulo Nueve:	Contratación Pública
Capítulo Diez:	Inversión
Capítulo Once:	Comercio Transfronterizo de Servicios
Capítulo Doce:	Servicios Financieros
Capítulo Trece:	Telecomunicaciones
Capítulo Catorce:	Comercio Electrónico
Capítulo Quince:	Derechos de Propiedad Intelectual
Capítulo Dieciséis:	Laboral
Capítulo Diecisiete:	Ambiental
Capítulo Dieciocho:	Transparencia
Capítulo Diecinueve:	Administración del Tratado
Capítulo Veinte:	Solución de Controversias
Capítulo Veintiuno:	Excepciones
Capítulo Veintidós:	Disposiciones Finales

Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados Unidos de América, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua sobre Cooperación Ambiental.

Nota: en negrita los capítulos considerados con un mayor grado de involucramiento en el sector rural.

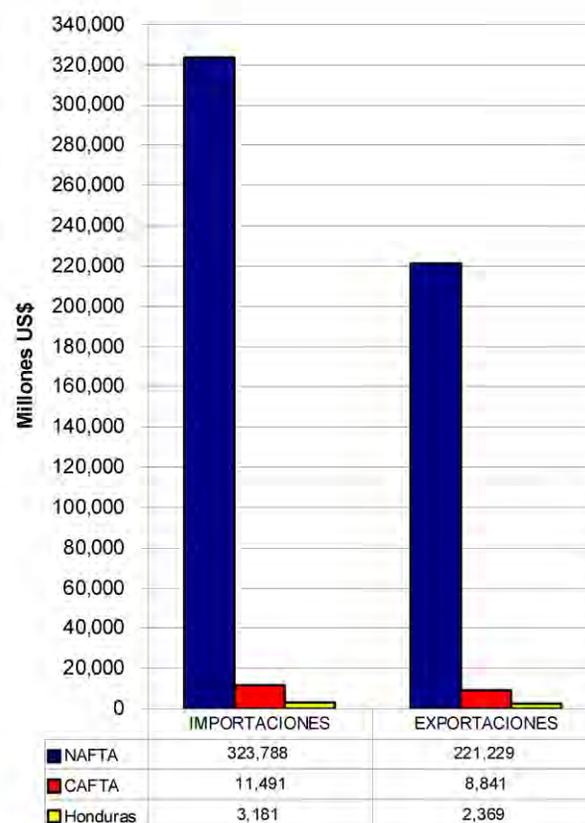
los derechos de propiedad intelectual, liberar las compras del Estado; enmarca las relaciones de interdependencia económica y de cooperación comercial entre los mismos y apunta a la integración hemisférica, haciendo referencia textual de su contribución al establecimiento del *Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*.

2.1 IMPACTOS GENERALES IDENTIFICADOS

a. La desigual importancia relativa del CAFTA-RD para Honduras y Estados Unidos

El CAFTA-RD representa una opción disímil entre ambos países, en la medida de las desiguales importancias relativas de su comercio bilateral. Mientras

GRAFICA 2.1
COMERCIO DE EUA CON
SUS VECINOS Y HONDURAS EN 2002



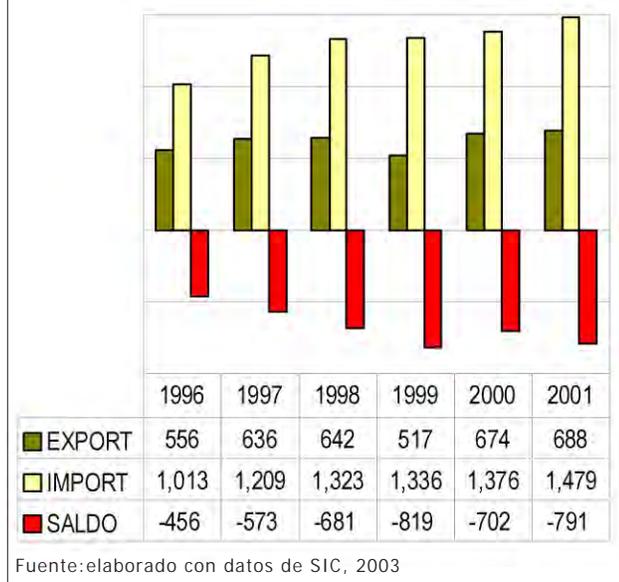
Fuente: elaborado con datos de USITC

que para Honduras el comercio con EUA constituye cerca de la mitad de su comercio total, ascendiendo al 46% de las exportaciones totales realizadas durante 2001 y el 48% de sus importaciones, para EUA sus exportaciones e importaciones hacia y desde Honduras representaron menos del 1% del total (0.2% y 0.06% en 2001 respectivamente, de acuerdo con SIC, 2003).

Como se ilustra en la gráfica 2.1, el peso relativo del comercio de EUA con Honduras tiene una incidencia poco significativa, aun cuando la economía hondureña se suma con el bloque centroamericano. Lo anterior sucede en una comparación con el comercio del NAFTA, pues si se compara con el total del comercio que EUA realiza con el mundo, esta participación se vuelve menor.

No obstante, en términos absolutos la importancia del comercio con Centroamérica, resulta substancial para la economía estadounidense, pues desde una perspectiva geopolítica, la región es considerada como parte de su zona de influencia vital, a la cual no conviene arriesgar frente a la competencia de otros bloques económicos, particularmente cuando señala

GRAFICA 2.2
BALANZA COMERCIAL HONDURAS -
ESTADOS UNIDOS SIN MAQUILA



INCAE, el nivel de consumo de la región ronda los \$58 mil millones anuales (INCAE, 2003); siendo el consumo de productos estadounidenses superior al de países como Italia o Chile y Argentina juntos y muy superior al consumo de productos estadounidenses que realiza Rusia o India e Indonesia juntos (SICA, CEPAL, 2004)

El análisis más detallado de la balanza comercial entre Honduras y Estados Unidos, sin considerar la actividad maquiladora¹¹, muestra que (gráfica 2.2) el comercio bilateral entre ambos países tiende a incrementarse en los últimos años, como efecto de la apertura comercial existente. En tal sentido, las exportaciones hondureñas crecieron a un ritmo promedio de 4.3% anual de 1996 al 2001, mostrando un mayor grado de diversificación, aunque sin alcanzar los niveles de países vecinos como Costa Rica. Entre las principales exportaciones hondureñas están: frutas, mariscos, tabaco y derivados, metales preciosos, material eléctrico, muebles, café, madera y azúcar, entre otros de menor importancia relativa.

No obstante, las importaciones hondureñas, crecieron a una mayor tasa anual, estimada en 7.8% para el mismo período. Ambas tendencias reflejan una balanza comercial crecientemente negativa, que seguramente se agudizará en el mediano plazo, una vez el CAFTA-RD entre en vigencia. Por lo tanto, el

país deberá hacer mayores esfuerzos para incrementar y diversificar sustancialmente sus exportaciones.

Lo anterior refleja un acomodo a las condiciones en las cuales los países en desarrollo (México, Centroamérica) se concentrarán en ciertos sectores, generalmente intensivos en mano de obra (maquila de la confección, agricultura tropical), abandonarán rubros fuertemente tecnificados en las zonas templadas (agricultura de cereales, producción pecuaria), dejando en manos del comercio internacional el suministro de los productos agrícolas requeridos por el crecimiento de otros sectores de la economía.

Al incluirse las exportaciones de la industria maquiladora, la balanza comercial¹² resulta favorable para Honduras, tal como se muestra en la gráfica 2.3. Tales observaciones muestran que el CAFTA-RD tiene una implicación estratégica formidable para Honduras, no así para la economía estadounidense. También sugiere que la tendencia observada hacia un incremento sustancial del comercio entre ambos países se mantendrá una vez el CAFTA-RD entre en operación, dado el efecto estimulador del mismo sobre las decisiones de inversión y comercio entre los agentes privados que operan en ambos países y no siempre como efecto de la reducción de la protección arancelaria provista por el Tratado, como se examina seguidamente.

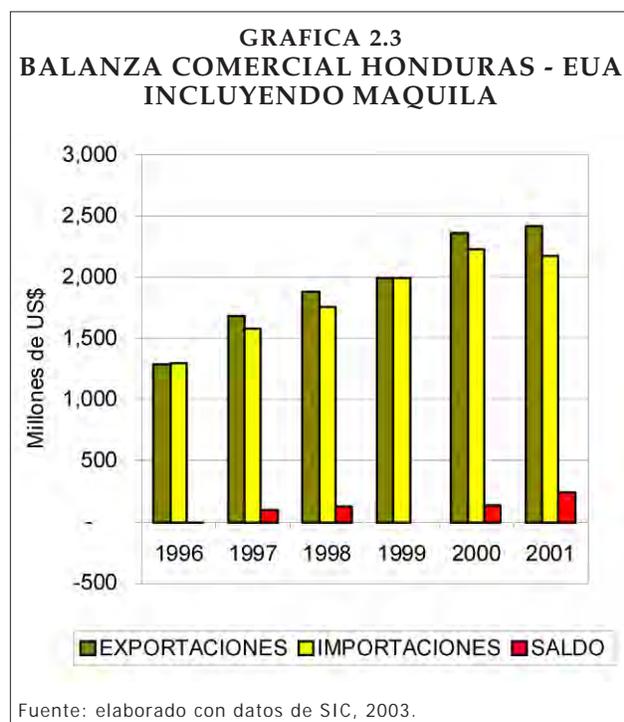
b. Incidencias por efecto de la desgravación arancelaria

No obstante el impacto anteriormente señalado, en el caso del comercio entre Honduras y EUA no parece que el Programa de Desgravación Arancelaria negociado en el Tratado genere un impacto significativo adicional en las tendencias previas que muestra el comercio entre ambos países, puesto que:

- Por parte de Honduras, se aplica una política de desgravación unilateral desde inicios de los años noventa, que para 2001 sitúa la protección arancelaria promedio entre el 6% y 8% (Carlos Jaramillo, 2004).
- Desde mediados de la década de los ochenta, EUA concede unilateralmente un conjunto de beneficios

¹² Las cifras de la gráfica 2.1 corresponden al año 2002 y las de la gráfica 2.2 corresponden a la serie 1996-2001. Las diferencias de magnitud entre ambas se deben a que responden a fuentes diferentes. La fuente oficial estadounidense muestra valores mayores a la fuente hondureña, discrepancia señalada como indicio de las limitaciones de la parte hondureña para controlar eficazmente su comercio exterior.

¹¹ Registrada como servicios en la balanza de pagos de Honduras.



al esfuerzo exportador de Honduras. El mismo implicó durante 2001, la libre exportación del 46% de las exportaciones hondureñas hacia Estados Unidos al amparo del Trato de Nación Más Favorecida (NMF), el 47% mediante la CBTPA¹³, el 6% mediante la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y el 1% restante por medio del Sistema Generalizado de Preferencias (COHEP, 2003).

La aplicación del Programa de Desgravación Arancelaria en la agricultura, por una parte significa que Honduras le otorga acceso inmediato a EUA en un

13 Ampliación de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

14 Hugo Castillo, Programa PROALCA. Exposición. Taller: "Reformas al modelo de desarrollo en Honduras". Programa "Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI".

15 No obstante, vale considerar que si el Estado no es capaz de cumplir con las metas de déficit fiscal, tal reducción impactaría sobre el gasto público social, provocando una pérdida de bienestar para los pobres y dentro de estos para las mujeres y niños, quienes dependen críticamente de los restringidos servicios públicos de salud, nutrición y educación. En tal caso, la política tributaria tiende a cargar a la población con impuestos directos y generalizados para compensar las pérdidas fiscales. De hecho, al inicio de la apertura comercial (1989) el 32% de los ingresos fiscales provenía de los aranceles a las exportaciones y el 26% del impuesto sobre ventas; pero para el año 2002, esa relación se modificó: el 35% de los ingresos tributarios proviene de los impuestos sobre ventas y solo el 12% proviene de los aranceles a las exportaciones (Caritas, 2003).

55% del conjunto de productos negociados, mientras concede acceso inmediato a un 80% de la lista de productos industriales provenientes de EUA (COHEP, 2003).

Mientras tanto, EUA consolida el 95% de las preferencias contenidas en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, estimada en US\$ 169,000,000 (COHEP, 2003). En el sector industrial, EUA ofrece acceso al 100% de la lista de productos negociados, donde sobresale la continuidad del acceso inmediato para todos los productos del sector textil y confección.

De esta manera, Honduras consolida el acceso preferencial que ya gozaba en el mercado estadounidense, pero deberá preocuparse por las dificultades de admisibilidad en productos con un alto potencial de crecimiento en sus exportaciones hacia EUA, tales como algunos productos pecuarios, nostálgicas frutas y hortalizas.

Si el efecto de la desgravación no es tan importante, como se vio anteriormente, el efecto combinado de la definición y estabilidad de las reglas del juego del comercio y la inversión supone un fuerte estímulo para el crecimiento continuo del comercio entre ambos países, confirmando la tendencia actual de una balanza comercial en permanente crecimiento. En esta nueva situación, lo trascendental se traslada a otros aspectos que pueden arriesgar las exportaciones hondureñas al mercado de EUA. Entre estas se cuentan las reglas de origen, las normas técnicas y las medidas sanitarias y fitosanitarias. De igual manera, deberá cuidar su ventaja competitiva sobre la industria maquiladora de China, en función de su cercanía geográfica (menores costos de transporte) y su ingreso irrestricto al mercado de EUA.

Otro riesgo adicional relacionado con la desgravación arancelaria consiste en la pérdida de ingresos fiscales. Según el Banco Mundial, el impacto fiscal como resultado de la desgravación arancelaria ascendería al 12% de los ingresos tributarios. Sin embargo, otras fuentes¹⁴ consideran que dicho costo es mínimo¹⁵.

La puesta en práctica del CAFTA-RD exigirá al sector público ser más eficiente y equitativo en su esfuerzo tributario, así como en la gestión de los servicios públicos y a establecer políticas de alivio para los más pobres, mientras confía en un incremento sustancial y oportuno de la actividad económica, para reponer esas pérdidas fiscales.

c. El CAFTA-RD tenderá a incrementar sustancialmente la competencia empresarial

Se espera que el CAFTA-RD estimule una mayor rivalidad competitiva entre las empresas pertenecientes a aquellos sectores que resulten más envueltos en sus efectos. Esto es particularmente importante para la agricultura empresarial, la agroindustria y la industria manufacturera orientada al mercado nacional. Para el caso, la industria textil y de ropa orientada al mercado nacional y centroamericano (no-maquila) quedará expuesta totalmente a la competencia estadounidense.

Una mayor competencia obligará a las cadenas empresariales del socio menor, en este caso Honduras, a un mayor esfuerzo de reconversión y ajuste de todos los eslabones de la cadena de valor (proveedores, servicios de apoyo, capacidad gerencial, infraestructura, etc.).

Lo anterior no son más que síntomas del proceso de liberalización comercial aplicado en Honduras desde los años noventa. Este, como parte integrante de la globalización económica, tiende en el largo plazo a diferenciar y especializar los países y regiones, según sus ventajas comparativas. En este contexto, una estrategia razonable parece ser investigar las actividades y rubros con ventajas comparativas, pero que sean complementarias y no competitivas con el perfil productivo de EUA.

De ahí que para el sector agrícola tenga sentido estratégico pensar en el fomento de la producción de frutas, vegetales, flores, plantas ornamentales y otras especies tropicales, en las cuales EUA no compite o lo hace limitadamente. Un camino positivo que debería asumir una mayor competencia empresarial estaría enfocado en el esfuerzo por agregar valor¹⁶, mediante el procesamiento de la producción primaria (congelados, enlatados, concentrados, deshidratados, etc.).

16 Lo que no debería pasar es lo que se observa en México, donde a raíz de la aplicación del NAFTA, las exportaciones de frutas y hortalizas frescas hacia el mercado estadounidense aumentaron en 76% y 26% respectivamente. Pero a la vez, las importaciones de conservas vegetales alimenticias tuvieron un incremento de 77% y las de frutas conservadas y deshidratadas 300% en el período 1994 a 2000. Esta situación implica que México vende productos frescos con poco valor agregado, y EUA los devuelve procesados a un mayor valor económico.

d. Impacto del CAFTA-RD sobre los niveles de inversión extranjera directa y el esfuerzo exportador

Una mayor integración de la economía regional y en particular de la hondureña a la economía estadounidense mediante el CAFTA-RD, supone una mayor integración a los mercados financieros y de inversión internacionales. Eso implica, como sucede con casi todo aspecto de la globalización, nuevos retos y riesgos al atarse la economía nacional al tren de alta velocidad que supone el mercado financiero internacional.

Desde una perspectiva de los riesgos y oportunidades que tal tendencia implica, el CAFTA-RD con su provisión de confianza y estabilidad de las reglas del juego capitalista, podría contribuir a mejorar la calificación de riesgo-país de Honduras, lo cual a su vez, ayudaría a destrabar la actual paralización del financiamiento e inversión rural.

Esa oportunidad se sumaría al conjunto de atractivos que el TLC supone para la inversión desde la economía grande, estimulando el traslado de operaciones industriales intensivas en mano de obra como la maquila de ropa o fuertemente vinculadas a industrias transnacionalizadas como la automotriz o la electrónica, que buscan menores costos de producción y un riesgo-país manejable, tal como lo muestra el caso mexicano a propósito del fuerte crecimiento de sus exportaciones en esos sectores.

La industria de maquila se percibe como uno de los sectores, claramente ganadores con el CAFTA-RD, con un papel importante en la generación de empleos y el equilibrio macroeconómico de Honduras, por lo menos en el mediano plazo, al contribuir a estabilizar la balanza comercial entre ambas economías como se vio anteriormente. Este efecto se daría en función de la consolidación de las preferencias unilaterales de EUA, asegurando un horizonte temporal de expansión de la misma, eliminando de paso ese rasgo cuestionable de *capital golondrina*.

Aunque tal arreglo implica ventajas por el lado de una mayor certidumbre a largo plazo para las inversiones productivas, también supone una pérdida en la flexibilidad de los Estados signatarios para modificar leyes y políticas económicas y sociales en el futuro, pues el Tratado obliga a los Estados a mantener la continuidad de las disposiciones negociadas.

e. Incidencia sobre la generación de empleo y la migración

Al modificar las condiciones de competencia empresarial, con un aumento de la rivalidad en muchos

sectores y rubros, el ingreso de nuevos competidores, un aumento de la inversión extranjera directa, etc. provocará ganancias y pérdidas en empleos y niveles de remuneración de la fuerza de trabajo de Honduras, dependiendo del dinamismo o rezago que muestren los diversos sectores y rubros frente a la nueva situación. En tal sentido, el resultado neto de tales ganancias y pérdidas será el elemento clave para inclinar los resultados hacia un beneficio neto social y económico.

Por ejemplo, en el caso del NAFTA se crearon más de un millón de nuevos empleos en México, pero estos se concentraron en las zonas industriales del norte del país. Esta concentración geográfica de las actividades ganadoras con el libre comercio, también se constata en Honduras, cuando el grueso de la industria convencional y de maquila se sitúa a lo largo del llamado corredor de desarrollo central, con una fuerte concentración en el valle de Sula, el valle de Comayagua, el Distrito Central y la llanura de Choluteca.

El CAFTA-RD pretende un papel importante en la generación de empleos, principalmente para la población joven del sector rural. La industria de maquila es vista como el centro de este impacto positivo. En 2004 se calculó que la industria de maquila empleó 132,600 personas, de las cuales, aproximadamente el 65% fue mano de obra femenina. Sus planes de expansión¹⁷ apuntan a convertir a Honduras en el centro textilero de la Cuenca del Caribe, con un crecimiento en la generación de empleos del 10% anual, consolidándose como el tercer abastecedor de ropa para el mercado de EUA, después de México y China.

Sin embargo, para una PEA estimada en 2.9 millones de personas para 2005 (CEPAL, 2003), y una tasa de desempleo y subempleo combinado cercana al 35%, esta ganancia de empleos en la industria de maquila es claramente insuficiente, pues únicamente representará el 5% de la PEA. Lo es también si se compara con los cerca de 170,000 jóvenes (FAO, 2004) que anualmente se suman a la fuerza de trabajo nacional.

En cuanto a la mejora de los salarios, se indica que en el caso de México, las empresas exportadoras beneficiadas con el libre comercio pagan salarios 39% mayores que las no exportadoras. Igualmente, en el caso de la maquila hondureña, la media del salario es superior a la mayor parte de los sectores tradicionales

de la economía nacional y es de esperar que dicha tendencia se mantenga con la puesta en práctica del Tratado. Sin embargo, en las empresas perdedoras por el libre comercio se espera que declinen las remuneraciones, presentándose una mayor inestabilidad del mercado laboral en el corto y mediano plazo.

Es obvio que se requiere una mayor tasa de inversión externa directa para darle empleo a la PEA hondureña, la cual en 2003 representó el 3.6% del PIB, siendo EUA la principal fuente con tendencia hacia el crecimiento en los últimos años. Sin una alta tasa de inversión estadounidense en los próximos años estimulada por el CAFTA-RD, es difícil prever que la actual corriente migratoria ilegal¹⁸ hacia ese país se reducirá.

Al respecto, diversas fuentes señalan este fenómeno, para el caso CRS cita a La Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo, del Gobierno de Estados Unidos, la cual concluyó: *“Aunque el crecimiento económico para crear mecanismos de empleo es la solución última para disminuir las tasas de migración, el proceso de desarrollo económico tiende a estimular la migración en el corto y mediano plazo.”*

f. Incidencia sobre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza

Los gobiernos de Honduras y el resto de países centroamericanos han puesto sus esperanzas en que el CAFTA-RD se convierta en uno de los motores que eleve sustancialmente las tasas de crecimiento económico, sin las cuales no será posible reducir los niveles de pobreza en forma continua.

Como lo ilustra la gráfica 2.4, Honduras requiere un gran esfuerzo para lograr altas tasas de crecimiento económico sostenido, cuyas proyecciones mínimas deberán alcanzar el 6% para los próximos 7 - 8 años (INE, 2004), si se quieren cumplir las metas de la ERP y las Metas de Desarrollo del Milenio, en cuanto a reducir a la mitad para el año 2015, la pobreza total y pobreza extrema¹⁹.

Un estudio reciente del Banco Mundial muestra que, sin el NAFTA, la inversión extranjera directa (IED) en México habría sido inferior en un 40 por ciento, y el ingreso *per cápita* mexicano de US\$5.920 en el año 2002 habría sido inferior entre 4 y 5 por

17 Gerente Asociación Hondureña de Maquiladores, comunicación personal. 2004.

18 Una de las críticas frecuentes al CAFTA es su concentración en abordar el movimiento de bienes y capital, pero su debilidad en los temas de inmigración, que hubiera ordenado el movimiento de los trabajadores centroamericanos en respuesta a oportunidades económicas en EUA.

19 El año base considerado es 2000, y para el caso de Honduras se adoptó como indicador de pobreza total al porcentaje de hogares que no pueden satisfacer el costo de una canasta básica de alimentos y servicios al mes. Informe Sobre las Metas del Milenio, 2003. SDP-Sistema de las Naciones Unidas en Honduras.

ciento (BM, 57). Dicho estudio concluyó que, pese a que el NAFTA estimuló el desarrollo económico en México, no fue suficiente para reducir la pobreza, particularmente en el sur del país.

Asimismo, dicho estudio proyecta con respecto a los beneficios esperados del CAFTA-RD sobre los países de Centro América, un mayor acceso al mercado de EUA, la transferencia de tecnología desde Estados Unidos y un aumento de la inversión directa, lo cual promovería el desarrollo económico y social en general. Pero tal premisa supone que la IED desarrolle encadenamientos productivos con el resto de la economía local.

En este punto, conviene señalar que la inversión extranjera obtuvo *trato nacional* con el CAFTA-RD, lo cual significa que el país receptor debe otorgarle un “trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas” (art. 10.3). Por tal razón, el Tratado obliga a los Estados signatarios a no condicionar la entrada de nuevos competidores de la otra parte a su mercado nacional, mediante regulaciones sobre el valor total de los activos o transacciones de servicios” (inciso a.ii), o exigir “un determinado grado o porcentaje de contenido nacional” (incisos 1.b y 2.a)” o “exigencias de estudios económicos”. Antes bien, se asegura la libre transferencia de ganancias.

Lo anterior sugiere que, aunque efectivamente se origine un incremento sustancial de la IED, esta no estará sujeta a criterios de ordenamiento territorial, ni

habrá manera de garantizar un grado deseable de integración a la economía nacional. Por lo tanto, el Estado se obligará a impulsar políticas y mecanismos adicionales de incentivos y apoyos específicos para reorientar la inversión privada hacia determinadas zonas geográficas, estratos sociales o hacia aquellas actividades productivas que queden al margen de la dinámica del libre comercio impulsado por el CAFTA-RD y reforzarla o complementarla con la inversión pública y los recursos de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza.

2.2 INCIDENCIAS DEL CAFTA-RD SOBRE EL DESARROLLO RURAL DE HONDURAS

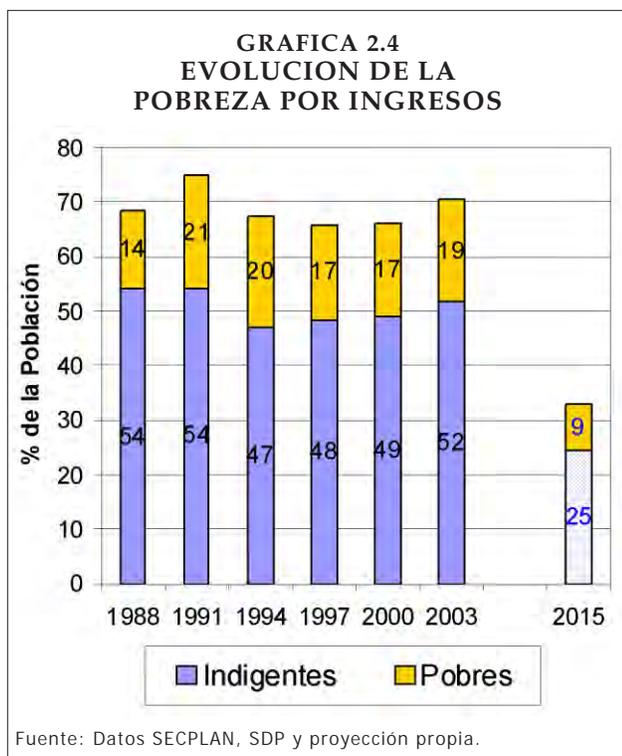
La identificación de los efectos sectoriales del CAFTA-RD, que se discute en esta sección, debe ser interpretado en un horizonte de tiempo amplio. En principio diversos actores e informantes claves consideran que los efectos e impactos del mismo no se percibirán en los primeros años por las siguientes razones:

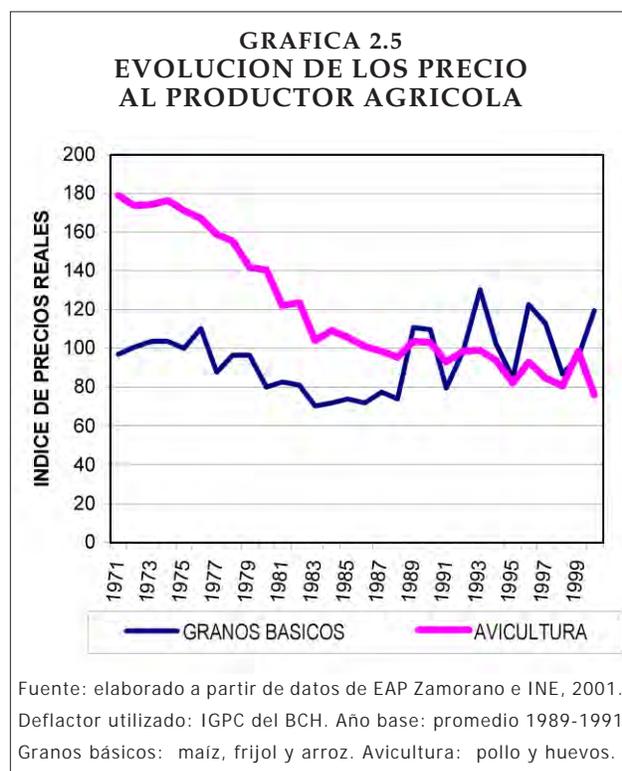
- El tratado establece medidas de protección para los primeros años de vigencia del mismo, los cuales en algunos casos se prolongan hasta 20 años (casos de leche y arroz).
- El CAFTA-RD, como instrumento, requiere de otras medidas complementarias (vinculación con la ERP, coherencia con las políticas sectoriales, proceso de aprobación oficial, financiamiento, etc.) y del montaje de sus instancias de administración, supervisión, cooperación, etc., medidas que tomarán tiempo para su puesta en práctica.

A continuación se presenta el análisis sobre los principales efectos e impactos identificados específicamente para el sector rural.

2.2.1 Efectos esperados sobre los precios agrícolas

Los efectos de la política de apertura económica, que Honduras aplica desde la década pasada, han generado un conjunto de tendencias y efectos específicos sobre la economía rural, los cuales es posible identificar y cuantificar en muchos casos. Dichas tendencias pueden ser analizadas como efectos sobre el sistema de precios sectoriales y en este sentido, la presente investigación identifica algunas de esas tendencias claves y proyecta su continuidad como efectos e impactos del CAFTA-RD, los cuales pueden llegar, en algunos casos, a profundizarse y generar impactos significativos de largo plazo, sobre el futuro del sector rural.





a. Los precios pagados al productor de aquellos productos orientados al consumo nacional continuarán a la baja y/o mostrarán una mayor inestabilidad en su comportamiento

Para los rubros orientados al mercado interno, es decir al consumo, tal como los granos básicos, el sesgo antiagrícola que caracterizó a la política agrícola del país, durante la mayor parte de los años setenta y ochenta, provocó la caída de los precios reales pagados al productor, como se observa en la gráfica 2.5.

A partir de los años noventa, con el efecto de la liberalización comercial promovida por los organismos financieros internacionales, se observa que los precios reales de los granos aumentan pero a la vez se vuelven más volátiles. En cambio, el precio real promedio pagado a los avicultores muestra una marcada tendencia a la baja durante todo el período analizado.

Debido a que las negociaciones del CAFTA-RD definen:

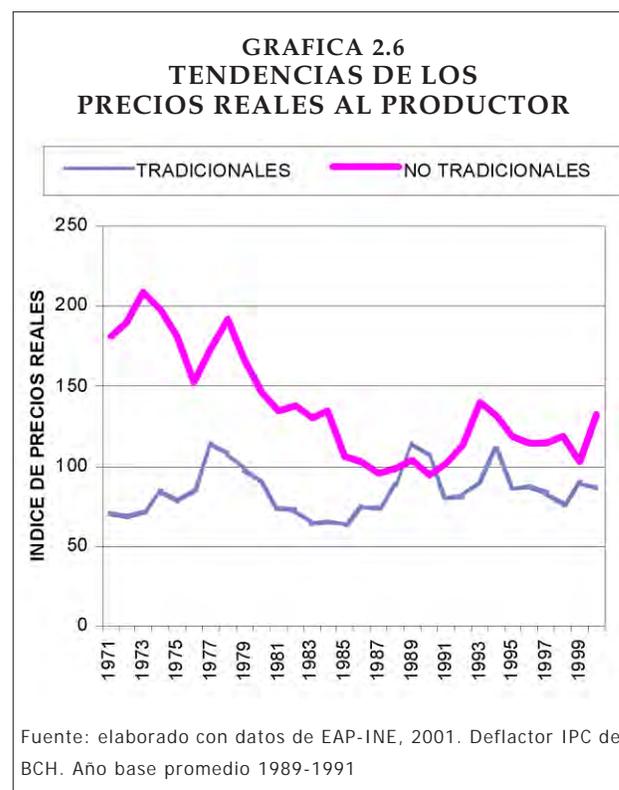
- a) Una protección gradual para los productos sensibles (por ej. maíz blanco, arroz, leche), que se extiende por 15, 18 y hasta 20 años.
- b) La libre importación de materias primas (maíz amarillo, harina de soya, etc.) para las actividades agroempresariales modernas, entre las cuales la avicultura es el caso representativo.

Entonces tal comportamiento observado no debería variar (si el resto de factores que inciden sobre los precios al productor se mantienen inalterables) y se puede generalizar que los precios al productor de los granos básicos y otros rubros primarios protegidos por el CAFTA-RD, orientados al mercado interno, tenderán a la baja y/o a mostrar un comportamiento inestable, como reflejo de su dependencia a factores climáticos, a su baja productividad, a la falta de integración empresarial y su alta dependencia a la comercialización informal.

En cambio, los precios al productor de rubros procesados, como sucede con los de la avicultura, tenderán a la baja, pero en función de su alta productividad, economías de escala, su conveniente protección, sus fortalezas en la integración al mercado, tanto por el lado de sus proveedores, mayoritariamente en el mercado internacional, como por el lado de su aproximación al consumidor.

b. Los precios al productor de los productos orientados al mercado estadounidense tenderán a competir por precios, forzando a incrementos sustanciales de productividad, valor agregado y a la búsqueda incesante de diferenciación competitiva

Con relación a los rubros orientados hacia el mercado externo, se observa (gráfica 2.6) que los precios reales pagados al productor de los rubros no



tradicionales, entre los cuales se incluyen productos como el camarón cultivado, vegetales orientales y mango, muestran una tendencia a la baja, hasta aproximarse a los precios de los tradicionales, como el café y banano.

Con el CAFTA-RD no se espera que los precios mejoren por reducciones arancelarias, pues como se examinó anteriormente, las exportaciones de Honduras ya entran libres o con bajos aranceles a Estados Unidos; pero habrá que enfrentar una creciente rivalidad competitiva con los otros países beneficiarios del CAFTA-RD y de los TLC bilaterales de EUA, que cuentan con una similar oferta exportable.

Ese desafío no se dará en el plano de diversificar las exportaciones únicamente, sino que exigirá, como ya se exige actualmente, aumentar sustancialmente la productividad agrícola, apegarse al paradigma de la calidad e inocuidad, generar mayor valor agregado y eficiencia a lo largo de las cadenas productivas y sobre todo contar con la capacidad empresarial para responder a las cambiantes exigencias del mercado estadounidense.

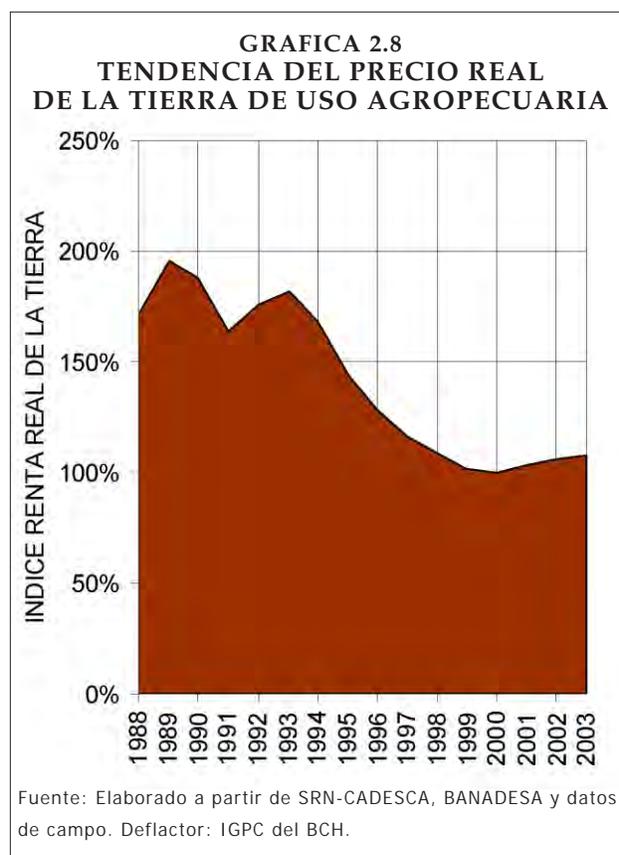
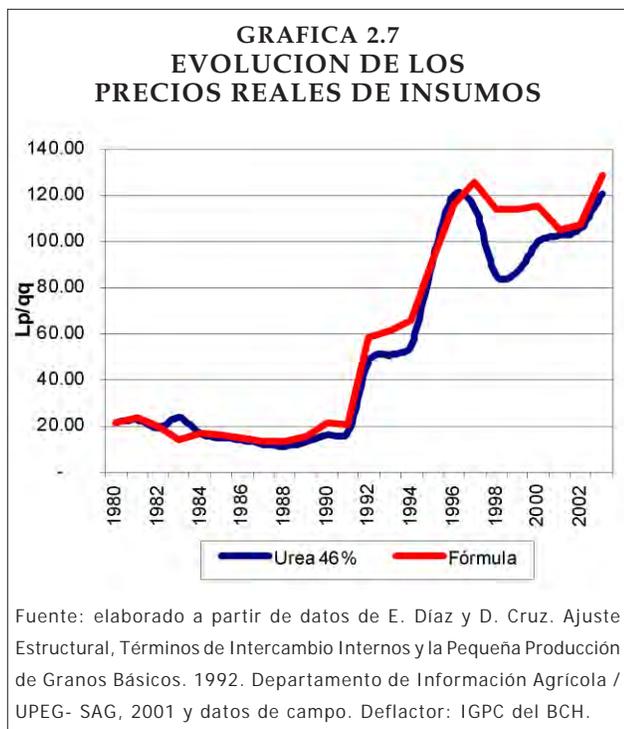
c. Los precios reales de los insumos, equipos y tecnología agrícola continuarán aumentando

La tendencia del mercado nacional es al aumento de los precios de los insumos, herramientas, equipos y en general de tecnologías importadas, en gran parte influenciado por la tasa de devaluación monetaria. A pesar de que las importaciones hondureñas se bene-

ficiaron de la reducción arancelaria unilateral, desde principios de los noventa, sus precios reales no lo hicieron. El caso de los fertilizantes, principal insumo comercial usado por la agricultura hondureña, ilustra este hecho (gráfica 2.7).

Dado que el precio final al usuario rural es una consecuencia del precio CIF, la tasa de cambio y el grado de competencia del mercado nacional, se deduce que la tendencia alcista mostrada en los precios reales de este factor productivo continuará, dado que el CAFTA-RD no generará ahorro arancelario, pues en la situación sin CAFTA-RD estos productos, prácticamente no pagan aranceles de importación; sin embargo, factores claves como el creciente déficit de la balanza comercial y los términos de intercambio recurrentemente negativos, forzarán a la larga a incrementar el ritmo de la devaluación monetaria, para mejorar la competitividad de las exportaciones hondureñas y encarecer las importaciones.

Con relación a la señalada falta de eficiencia del comercio de insumos, herramientas y equipos agrícolas, el estímulo a la libre competencia debería propiciar una mayor eficiencia del mercado y por lo tanto, estabilizar los precios de los mismos. No obstante, este factor no es relevante para la mayoría de los



productores del país, puesto que en el caso de la agricultura campesina, su inventario de capital (equipos, herramientas) es muy limitado, dado que en promedio no llega ni al 20% del valor de la tierra (Pomareda, 2001).

d. El valor económico de la tierra tenderá a aumentar en la medida que se desarrolla un mercado de tierras y se generan nuevas inversiones sustanciales en las zonas de mayor potencial forestal, turístico o agropecuario.

La tierra para uso productivo comienza a encarecerse en los últimos años, como se muestra en la gráfica 2.8, después de una caída pronunciada a partir de 1993.

Seguramente este fenómeno se vincula con la recesión que sufre la agricultura hondureña desde mediados de los noventa, y cuya manifestación más evidente lo constituye la enorme deuda agrícola en mora, estimada en más de 4,000 millones de lempiras²⁰.

Las condiciones creadas por la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola han estimulado un creciente mercado de tierras. De hecho, en los departamentos donde la tierra ya está casi totalmente ocupada, como Intibucá, Lempira y Copán, el acceso a la misma se realiza a través de transacciones

mercantiles, aunque todavía sobre una base legal incipiente. En estas zonas de menor desarrollo relativo, el costo de la tierra se ha elevado en los últimos años, debido principalmente a la demanda generada por las familias que reciben remesas desde Estados Unidos. Mientras que en aquellas zonas de alto potencial turístico como ambos litorales y sus islas e islotes, el valor de la tierra tiende a aumentar ante una mayor demanda.

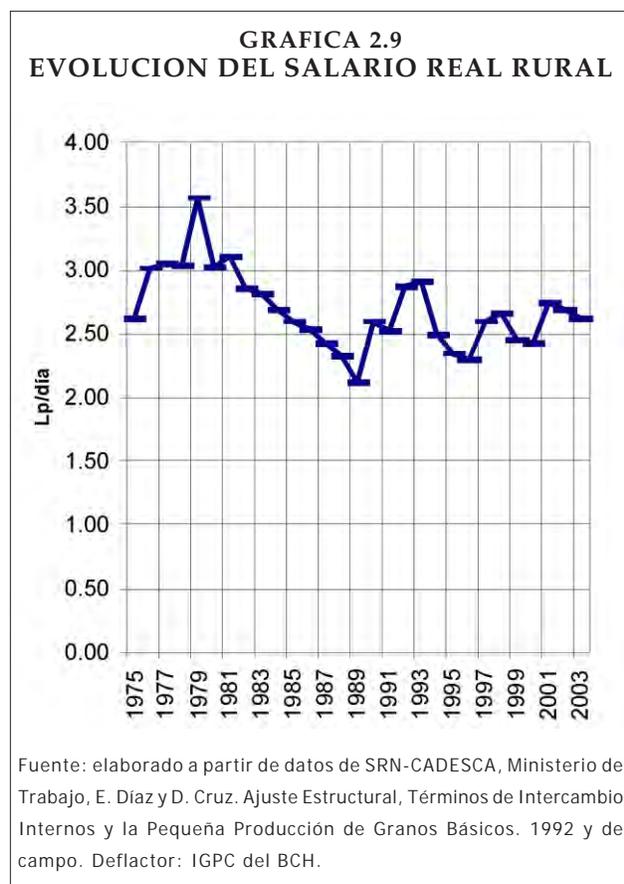
En este contexto, es posible que sí los productos sensibles quedan efectivamente protegidos y se generan inversiones productivas significativas en el campo, se fortalecerá el mercado de tierras, lo cual encarecerá el costo real de la tierra. Dicho fenómeno implicará mayores dificultades de acceso a la misma mediante mecanismos de mercado, por parte de los grupos rurales sin tierra, tal como los que se promueven actualmente por algunos programas rurales financiados, principalmente, por el Banco Mundial y la cooperación de la Unión Europea.

e. El salario rural tenderá a diferenciarse más entre los estratos: tradicional y no tradicional y dentro de estos entre los rubros que resulten ganadores y perdedores con el CAFTA-RD

Los salarios reales de la mano de obra campesina se mantienen estáticos entre los 2 y 3 lempiras constantes (gráfica 2.9). Significativamente, el salario de 2003 es equivalente, en términos reales, al valor del salario de 1975. Esta situación refleja, además de las condiciones de pobreza extrema, la baja productividad del trabajador rural, estimada en un 40% de la productividad media de América Latina (FAO, 2004), lo cual configura un círculo vicioso que habrá de superarse mediante un círculo virtuoso de alta productividad, mejores salarios y sostenibilidad ambiental, entre otros atributos deseables.

La crisis actual en el campo (especialmente por la caída de los precios del café), empuja hacia una disminución mayor del salario (jornal) del peón rural. En el campo los jornales pagados a los hombres por labores agrícolas fluctúan entre un máximo de L40 a L25/día, pero la mayor frecuencia se da alrededor de los L 30 por día de trabajo (aproximadamente US\$1.60). En el caso de las mujeres la situación es más difícil, pues por el mismo trabajo reciben frecuentemente de L20 a L25 por día.

En la situación con CAFTA-RD, se espera que en las cadenas agroalimentarias receptoras de inversión se incremente el salario promedio pagado a la mano de



20 Unos 225 millones de dólares.

obra, por varias razones: las exigencias por una educación básica, presionarán por mejores salarios para la mano de obra alfabetizada; además, las empresas formalmente constituidas estarán obligadas a cumplir con el salario mínimo oficial²¹. Es decir, se daría el “efecto maquila”, donde los ingresos de los trabajadores se muestran mayores, con respecto a otros sectores menos competitivos, porque la remuneración de los trabajadores parte del salario mínimo y luego se incrementa por alargamiento de la jornada de trabajo y también por el logro de metas de producción específicas. Esto, atrae a la mano de obra joven necesitada de un salario efectivo mayor, aunque sea estacional.

Por otra parte, la adquisición de ventajas competitivas de importantes cadenas agro-empresariales, vía incrementos de productividad laboral y valor agregado, generaría niveles salariales mayores, en agronegocios como el procesamiento de frutas y vegetales (enlatados, congelados, conservas, purés, etc.) o la transformación de la madera. Dichas actividades tienden a demandar mayor mano de obra femenina para labores de cosecha, transformación y empaque.

f. La rentabilidad de las unidades productivas rurales se verá comprometida en los rubros sensibles al libre mercado, que no sean efectivamente protegidos y/o que no se reestructuren para lograr niveles apropiados de competitividad.

Esta conclusión es válida para las unidades productivas con un alto grado de inserción al mercado,



como sucede con las grandes empresas, medianos productores y los pequeños productores que participan en el mercado con una decidida lógica empresarial. El resto de las unidades productivas, tales como los minifundios, los microfundios y las microempresas rurales no agrícolas, dada su lógica de reproducción de la fuerza de trabajo familiar, no responden directamente a criterios de eficiencia capitalista.

Esta consecuencia esperada del CAFTA-RD es resultado de las asimetrías existentes entre las economías de ambos países, así como del mayor poder de mercado de los competidores estadounidenses, buena parte de los cuales son corporaciones transnacionales. En la gráfica 2.10 se visualizan las brechas existentes en algunos rubros sensibles como el maíz, cuyos rendimientos nacionales (Tm/ha) son apenas un 7% de los rendimientos promedios obtenidos por la agricultura estadounidense. Sin embargo, los rendimientos de productos como la carne de pollo y los huevos de mesa son similares a los rendimientos reportados en Estados Unidos, reflejando las fortalezas tecnológicas y empresariales de los rubros fuertemente vinculados al capital transnacional.

2.2.2 Impactos sobre seguridad alimentaria

g. La canasta alimentaria podría abarataarse si los canales de comercialización se modernizan y operan con mayor eficiencia y transparencia.

La población podría ser beneficiada por un abaratamiento de la canasta básica vía una mayor y más variada oferta de productos importados de Estados Unidos. Esta posibilidad se da a partir de las diferencias de precios existentes entre ambas economías. No obstante, para su concreción se requiere contar con una comercialización nacional eficiente, que transmita los beneficios de menores precios al consumidor final, especialmente al rural. Aquí es donde adquieren sentido las modalidades alternativas de comercialización popular en ambos sentidos; es decir para comercializar la producción campesina y también para hacer llegar a los consumidores rurales, productos del mercado al menor costo posible.

²¹ El Capítulo Dieciséis del texto oficial trata sobre lo laboral y cuyo propósito fundamental es el cumplimiento efectivo de la legislación laboral de cada una de las Partes, por ej. reconociendo *que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en su legislación laboral interna. Artículo 16.2.*

Con la globalización se expande vigorosamente la tendencia a la transnacionalización del comercio y el surgimiento de grandes cadenas de supermercados y almacenes de descuento, donde efectivamente los precios al consumidor disminuyen por la escala de los inventarios y una mayor integración con sus proveedores.

En las ciudades hondureñas estas formas de comercio al detalle están captando un mayor volumen de las compras urbanas y gradualmente desplazarán a los canales y plazas tradicionales (coyotes, bodegas, mercaditos y pulperías). Una proporción significativamente alta de los inventarios de estas cadenas comerciales son productos importados, por lo que la entrada en vigencia del CAFTA-RD facilitará aún más la expansión de estos negocios. Las empresas nacionales se verán obligadas a competir con similares exigencias de calidad, tiempos de entrega, volúmenes, formas de empaque y precios similares.

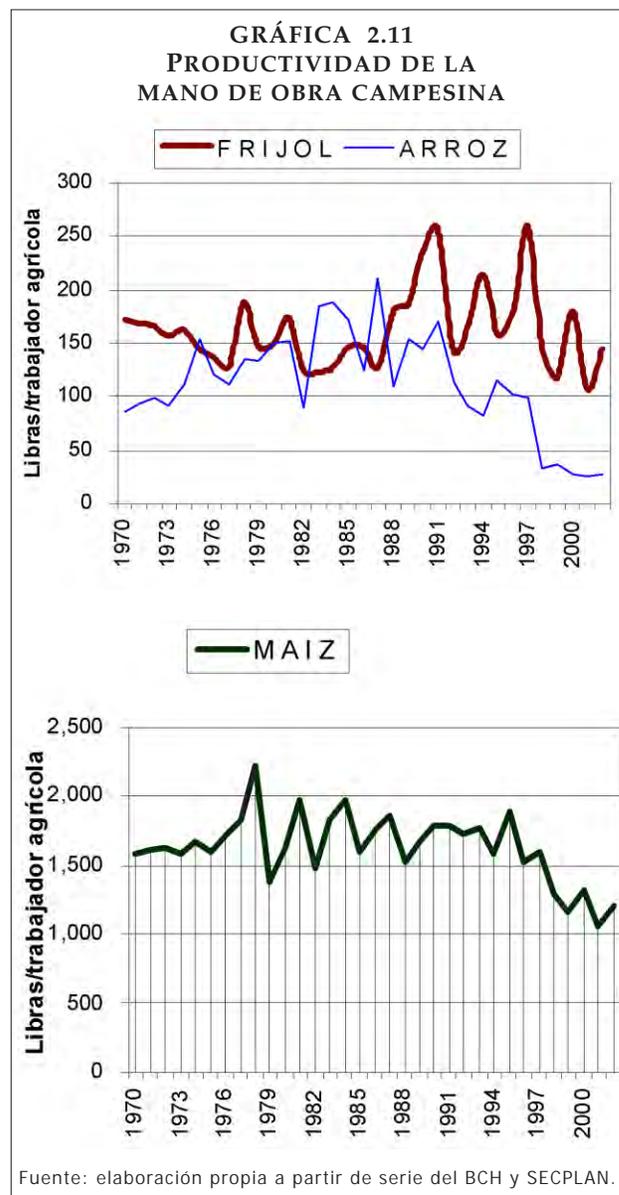
Lo anterior implica que, no solo las unidades productivas orientadas hacia el mercado internacional se ven obligadas a modernizarse, sino que también, el libre comercio obliga a las empresas nacionales enfocadas al mercado doméstico de bienes transables a reestructurarse internamente e integrarse. Es obvio que el comercio agrícola y no agrícola del área rural de Honduras se verá presionado a la larga a modernizar sus operaciones, pero en el período de transición se darán muchos trastornos que requieren de programas de asistencia para mitigar los costos sociales y económicos en una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas.

h. La producción nacional de alimentos básicos tiende a disminuir y el CAFTA-RD vendrá a acrecentar esta tendencia

Las tendencias de los años recientes indican la continua disminución de las áreas sembradas, volúmenes producidos y de rendimientos alcanzados en granos básicos y otros productos básicos. Si relacionamos la producción histórica con quienes generan esa producción, es decir la población económicamente activa del sector agrícola, vemos que no solo se produce menos en términos absolutos, sino que también la producción nacional *per cápita* disminuye alarmantemente.

En la gráfica 2.11 se verifica cómo la producción *per cápita* de maíz disminuye en los noventa, precisamente cuando se liberaliza el comercio exterior y surten efecto las políticas de reducción del gasto público en el sector rural. Igual ocurre con el arroz, que vino de un proceso de mejoramiento genético y agronómico a finales de los setenta y principios de los ochenta, para ser truncado en los noventa.

La producción *per cápita* de frijol muestra un comportamiento muy errático en todo el período, aunque decae en los últimos años. Es el gran cultivo campesino



por excelencia y su patrimonio genético, social y cultural debiera ser preservado con o sin CAFTA-RD. Sus resultados reflejan un marco de políticas desfavorables al desarrollo de la agricultura orientada al mercado interno.

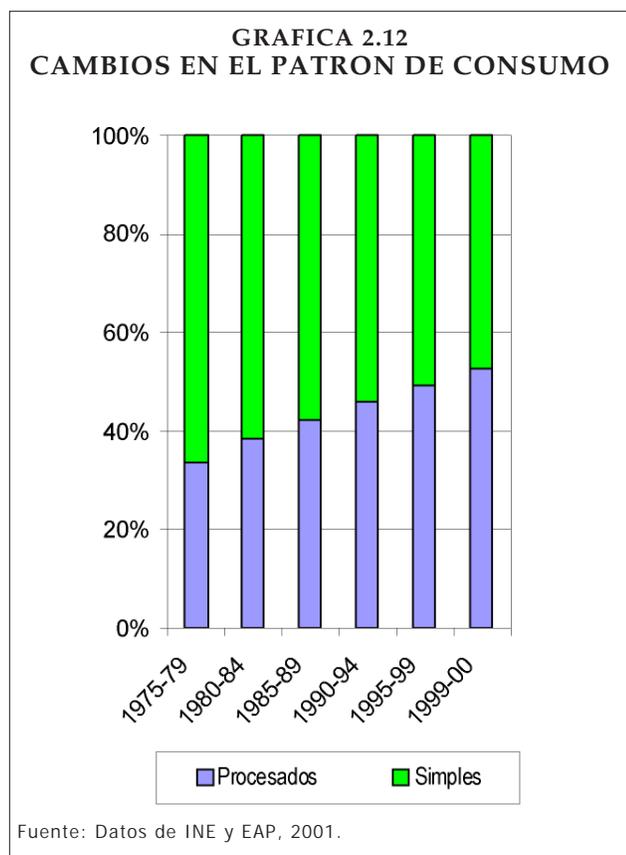
Es indudable que con la aplicación del CAFTA-RD dicha tendencia se intensificará, especialmente en los productos que el comercio de EUA provee a precios menores, como los cereales. En este punto, parece que las condiciones moldeadas por el CAFTA-RD sugieren una senda que se debe seguir por los países centroamericanos, consistente en aprovechar los menores precios de los alimentos y otros componentes de su canasta básica, suministrados por el libre comercio con EUA, como una forma de estabilizar el costo de vida de la población y así mantener la ventaja de su

mano de obra barata, mientras diversifica su aparato productivo y se desarrollan los sectores y rubros con ventajas comparativas.

En el largo plazo, el riesgo de seguir este camino, radica en contar con la estabilidad de las condiciones que hacen posible a EUA vender los productos de su poderosa agroindustria a precios tan bajos, pues aunque su alta productividad y eficiencia económica explican una buena parte de esa reducción, otra porción importante se origina en los cuantiosos subsidios que el resto de la economía estadounidense transfiere al complejo agroalimentario²². Según cálculos de la OECD, los subsidios contribuyen con más del 25% del valor final de la producción. Las negociaciones en el marco de la OMC apuntan hacia la negociación de esos subsidios por todos los países industrializados que los practican.

Mientras tanto, la agricultura campesina responsable de producir una parte importante de los alimentos que conforman la canasta alimentaria básica del país, deberá ser apoyada con programas consistentes de desarrollo rural a muy largo plazo. Entre los factores claves para reactivar este subsector de la agricultura a nivel microeconómico se precisa de:

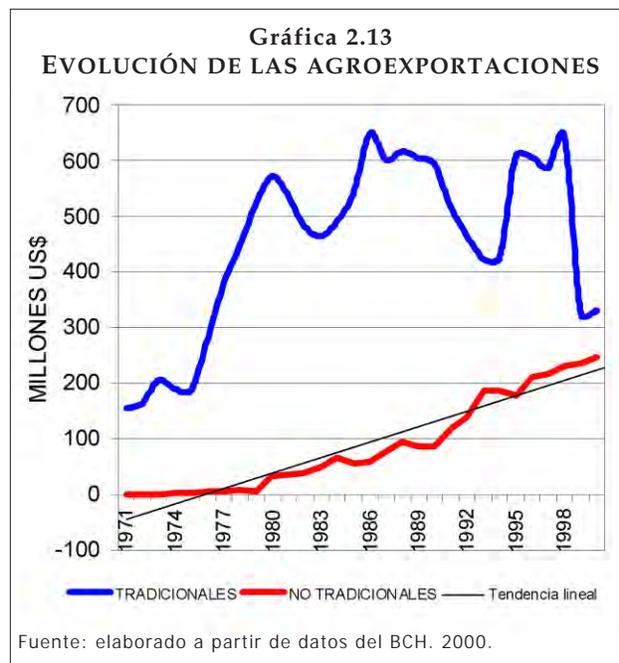
- a) Financiamiento blando.
- b) Tecnología apropiada.
- c) Comercialización alternativa.
- d) Organización e integración empresarial.



i. Un mayor libre comercio impulsado por el CAFTA-RD estimulará aún más la sustitución de modelos de cultura y consumo nacionales por patrones culturales imperantes en EUA

Los modelos culturales, entre los cuales se incluyen los patrones de consumo de los hondureños están modificándose rápidamente bajo el influjo de la globalización. Uno de estos cambios más significativos lo constituye el patrón de consumo alimentario hondureño. En la gráfica se ilustra la sustitución de los alimentos simples provenientes de la agricultura campesina (granos básicos, ganadería extensiva) hacia alimentos con un mayor proceso industrial (aceites refinados, azúcar, industria avícola, embutidos, enlatados, etc.).

Estos cambios responden a la creciente transnacionalización del sector agroalimentario, con una dinámica expansión de la agroindustria, de las cadenas de comidas rápidas, la mayor urbanización y difusión de esos patrones y modas por los medios masivos de comunicación como la televisión, el cine e Internet. A la larga, dicho proceso tiende a dejar en manos del comercio internacional la satisfacción de una demanda nacional más urbana, diversificada y homogenizada con los patrones globales en cuanto a exigencias de calidad, inocuidad, etc.



²² La ley denominada “Farm Bill” de mayo de 2002 aumentó los subsidios a la agricultura estadounidense en 80%, correspondiente a \$173.500 millones para los siguientes 10 años, concentrados en los cultivos más importantes de exportación (oleaginosas y aceites, productos lácteos y cereales (Pensamiento Solidario, 2004).

2.2.3 Impactos sobre la competitividad rural

j. Se consolidan las condiciones para un mayor dinamismo de las exportaciones, particularmente de las llamadas exportaciones no tradicionales.

Premisa muy ligada a algunas de las ya mencionadas, especialmente con la probable intensificación del uso de la tierra de los valles y altiplanos que muestran mayores ventajas comparativas y con la localización laboral, evidenciada en las diferencias de salarios. También con una mayor participación de la mano de obra femenina.

La gráfica 2.13 ilustra acerca de la evolución reciente de las agroexportaciones hondureñas. Se observa el curso muy inestable del valor de las exportaciones agrícolas tradicionales, especialmente su caída en los últimos años, como consecuencia de la crisis de los precios del café, sumado a los bajos precios de los otros rubros tradicionales como el banano y azúcar. En cambio, las exportaciones agrícolas no tradicionales muestran un crecimiento positivo, pero menor al crecimiento experimentado por los países vecinos, especialmente Costa Rica y Guatemala.

Con el CAFTA-RD en ejecución, se espera que las exportaciones no tradicionales incrementen su volumen y si los precios internacionales no sufren una baja drástica, aumenten su valor e importancia en la generación de divisas. Además, estos rubros adquieren una mayor importancia social, se estimó²³ que los principales rubros, alcanzaron cerca de los US\$ 214 millones y 100,000 empleos plenos anuales.

No obstante, el dinamismo de las agroexportaciones y su diversificación requiere inversión privada, tecnologías modernas e integración estratégica para competir en el difícil mercado de Estados Unidos. La entrada en vigor del CAFTA-RD encontrará a los empresarios agrícolas del país (medianos y grandes) en las peores condiciones para emprender nuevos negocios o reestructurar sus empresas actuales. Las posibilidades para sustituir rubros dependerían de ahorros propios o de fuentes de financiamiento inciertas, debido a la resistencia del sector bancario por financiar actividades rurales. Entonces, el peso de la inversión residirá en la inversión extranjera y allí se esperaría una fuerte competencia entre los países centroamericanos.

k. El libre comercio profundiza la transnacionalización de la economía nacional, y el CAFTA-RD favorecerá una mayor penetración del capital transnacional en la economía rural del país

La mayor presencia de empresas transnacionales en la economía nacional es otra manifestación concreta del proceso de la globalización, el cual se caracteriza porque las actividades claves de la producción, distribución y consumo, así como sus principales componentes: capital, trabajo, materias primas, información, gestión, tecnologías y mercados, se organizan a escala global. En este proceso las grandes empresas transnacionales son los actores dominantes que aplican verdaderas estrategias globales para unificar y controlar las principales cadenas de producción y distribución en muchos países a la vez.

Aunque la presencia transnacional en Honduras se inicia a principios del siglo pasado con las empresas bananeras, su presencia es mayor a partir de las últimas 2 décadas pasadas y especialmente a partir de la apertura comercial de los años noventa. Entre los rubros con una mayor incidencia de capital transnacional se encuentran la avicultura, la industria de alimentos concentrados para la producción pecuaria, la acuicultura, las industrias de aceites vegetales, de jugos y néctares de frutas, y otros rubros caracterizados por su crecimiento dinámico y alta productividad.

Estas empresas tienden a integrarse horizontalmente, alcanzando altos niveles de concentración en las principales cadenas agro-alimentarias. Por ejemplo, dentro del mercado estadounidense, las cuatro empresas mayores concentran más del 50% del mercado en pollos, carnes, granos y soya. Paralelamente se da un fuerte proceso de integración vertical, es decir de formación de vínculos estables entre las diversas fases de la cadena agro-alimentaria. Con el CAFTA-RD se darán oportunidades de subcontrataciones para las empresas pequeñas y medianas, tal como ya sucede con la producción bananera en Centroamérica, con hortalizas en México y con las granjas avícolas de engorde de pollos en el nor-occidente del país.

Indudablemente que estas empresas le sacarán provecho al CAFTA-RD, con la libertad de inversión y la libre importación de equipos y materias primas estadounidenses, tal como sucede con la importación del maíz amarillo y la soya para las industrias de concentrados y avicultura. Además, actividades terciarias como el turismo, el comercio (agroquímicos, semillas, transporte y frigoríficos, supermercados, etc.) y los servicios, tales como los financieros no convencionales (tarjetas de crédito, banca virtual, leasing, etc.), las telecomunicaciones y la informática (telefonía celular, satelital, Internet, etc.) y aplicaciones

23 FPX. Estrategia para el Desarrollo de las Agroexportaciones No Tradicionales a 2020.

biotecnológicas²⁴, seguramente serán ofrecidas hacia o desde el área rural por empresas transnacionales, ya sea solas o en sociedad con empresas nacionales, en la medida que se organicen los conglomerados o *clusters* productivos; obviamente localizadas en las zonas con mayores ventajas comparativas.

Lo anterior es una tendencia que no niega la participación de la pequeña y mediana empresa local, posicionándose en nichos específicos, tal como ya sucede en actividades de turismo rural, artesanías, servicios especiales de transporte, etc., pero que convendrá crear el clima de negocios y mecanismos innovadores para que se desarrollen en ambientes fuertemente competitivos, algunos de los cuales podrían asumir formas novedosas y transparentes de integración (*joint venture*, alianzas estratégicas, subcontratación, etc.) con grandes empresas nacionales y extranjeras.

2.2.4 Impactos ambientales

l. Se intensificará el uso de las tierras de vocación agrícola, situadas en valles y altiplanos y se abandonarán o subutilizarán las tierras de menor valor productivo.

Los proyectos de inversión impulsados por el libre comercio y profundizados por el CAFTA-RD buscarán localizarse en las zonas de mayor potencial productivo, ya sea por la dotación ventajosa de recursos naturales, como por su acceso a la red de carreteras nacionales, a su conexión a la red de telecomunicaciones y cercanía a puertos de embarque, etc. En tal sentido, se podría generar una suerte de zonificación productiva inducida por las ventajas comparativas de las diversas regiones del país.

De hecho, la SAG en su Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004 – 2021 (SAG, 2004), establece la política de zonificación agrícola, como una concentración de los escasos recursos estatales y una oferta de incentivos de mercado en las zonas de mayores ventajas comparativas, las cuales se identificaron preliminarmente en los 8 valles siguientes: Sula, Leán, Aguán, Comayagua, Guayape, Lepaguare, llanura costera del Pacífico, Jamastrán y en los 7 altiplanos: Siguatepeque, La Esperanza, Lepaterique, Tatumbla, Danlí, Yarula y Santa Elena²⁵. Este comportamiento esperado sigue

24 Considerando que cerca del 90% de las patentes biológicas y de procesos de ingeniería genética están en manos de grandes corporaciones transnacionales.

25 Aunque algunas de estas zonas responden mayormente a criterios no técnicos, la mayoría de las mismas representan las zonas con mayor potencial productivo agroecológico del país.

el patrón de la experiencia de México, donde la inversión privada en el campo y los programas de apoyo estatal se concentraron en las zonas de mayor potencial productivo, tales como las zonas bajo riego del norte del país.

Si este efecto se da en una magnitud significativa, una pujante inversión en el sector rural ayudaría a resolver uno de los grandes dilemas del manejo de los recursos naturales del país: revertir el conflicto de uso de la tierra, por el cual los suelos de ladera (67% del territorio nacional) son sobreexplotados en cultivos de barbecho de bajísimos rendimientos (maíz, frijol, maicillo) con graves consecuencias ambientales (altas tasas de erosión, deslizamientos, asolvamiento de ríos, represas y lagos, inundaciones en las tierras bajas) y altos niveles de pobreza²⁶. En cambio estimularía un uso más intensivo de los suelos con capacidad agropecuaria, actualmente subutilizadas, como tierras incultas o en ganadería extensiva de bajo retorno económico y generación de empleos.

2.2.5 Impactos sobre las actividades no agrícolas

m. El CAFTA dará mayor impulso al crecimiento de las actividades rurales no agrícolas

La consolidación del libre comercio que la aplicación del CAFTA implica hace prever un impulso decidido a las actividades rurales no agrícolas, tanto de aquellas integradas naturalmente a sectores o rubros dinámicos como la transformación industrial de materias primas tales como el procesamiento de vegetales o la industrialización de la madera, hasta el estímulo de actividades como las generadas por la demanda, tales como los servicios.

Así como se señala en las secciones anteriores, el libre comercio y las nuevas oportunidades de inversión rural se localizarán en las zonas con mayores ventajas comparativas del país (Corredor Central, Litoral Atlántico, Costa del Pacífico); esto debido a que el desarrollo de negocios agrícolas competitivos y dinámicos, por una parte, requerirá de servicios y bienes industriales y por otra parte, generarán más ingresos que aumentarán la demanda de rubros no agrícolas.

En efecto, tal aseveración se basa en los hallazgos mencionados por diversos estudios de casos (CEPAL, 2003) donde se señala que la dotación de infraestructura y servicios *ejercen una influencia significativa sobre*

26 Según las estimaciones más recientes, el 70% de la población rural es pobre.

la probabilidad de hallar un empleo no agrícola, mientras que los residentes rurales ubicados en zonas aisladas del mercado tienen mucho menos probabilidades de hallar empleo en el sector no agrícola.

Otra vez, la mayor educación se vuelve un factor que determinará las diferencias de crecimiento para las actividades no agrícolas, ya sea para que las personas consigan un empleo asalariado no agrícola, como para desarrollar capacidades empresariales efectivas para montar pequeñas o medianas empresas no agrícolas que generen empleos e ingresos en sus vecindades. De hecho, el empleo asalariado no agrícola es muy importante en el Valle de Sula, donde se concentra el grueso de la industria de maquila, la cual se abastece de la reserva de fuerza de trabajo rural, que migra temporalmente desde sus comunidades ubicadas en aquellos departamentos donde el desempleo rural es mayor, como Santa Bárbara, Copan y Yoro, entre otros.

En estos últimos departamentos, donde la ruralidad es mayor, el empleo asalariado no agrícola está vinculado con el surgimiento de micro y pequeñas empresas, las cuales se nutren de fuentes de ingresos no tradicionales, tales como las remesas familiares nacionales e internacionales. Esta inyección de recursos tiende a generar mayor demanda por bienes de consumo, aunque en menor cuantía por bienes de capital, incluyendo tierra, casas y negocios capitalizados, como ha sido observado en las zonas fronterizas con El Salvador (Ruben y Berg, 2003). Sin embargo, aunque se reconoce el hecho de que el empleo no agrícola es importante como una estrategia de diversificación del ingreso familiar, para quienes tienen mayor nivel educativo, viven en comunidades comunicadas y tienen mayor acceso a fuentes de crédito y conocimiento, difícilmente reducirá la pobreza extrema en las zonas rurales con menos vinculación al mercado.

El papel de las remesas familiares nacionales²⁷ no es suficientemente reconocido en su impacto sobre la economía rural, especialmente sobre el dinamismo que le imprime a las actividades no agrícolas, dada la magnitud e importancia de las remesas internacionales. De ahí que la esperada expansión de la industria de maquila con el CAFTA aplicado, generaría un mayor dinamismo al crecimiento de las actividades rurales no agrícolas para las zonas con población vinculada a estas fuentes de empleo.

27 Es decir las remesas enviadas por los trabajadores que migran hacia las ciudades o las zonas francas localizadas en poblados originalmente pequeños y semirurales de Honduras.

n. El CAFTA propiciará un clima de negocios para sectores no convencionales, cuyos requerimientos de encadenamientos impulsarán el dinamismo y diversificación de la economía rural no agrícola.

Con los cambios imperantes en las últimas décadas, acelerados por la globalización económica, surgen nuevas fuentes de capital que perfilan un nuevo modelo económico, lo que supone una ruptura del modelo tradicional agroexportador (Segovia, 2004) con el cual se interpretaba, hasta hace poco, la evolución del país.

En el cuadro 2.1 se presentan la evolución de las principales fuentes de divisas de Honduras, observándose cómo las remesas familiares internacionales y la maquila se han convertido en las principales fuentes de riqueza para el país, desplazando a las actividades primarias, particularmente a las agroexportaciones tradicionales. También se constata el desplazamiento de la agricultura tradicional por los rubros no tradicionales, que incluyen productos con ventajas competitivas como se verá adelante. Por otra parte, se evidencia el importante crecimiento del turismo, especialmente en el nuevo siglo, para el cual el país presenta significativas ventajas comparativas como se vio en el análisis FODA.

Estas fuentes de divisas, exigen diversos grados de eslabonamientos con la economía rural, especialmente sugeridos anteriormente en los casos de las remesas internacionales y la maquila, que las convierte en *motores* de las actividades rurales no agrícolas. Con el CAFTA en marcha, tal comportamiento debiera suceder, con el crecimiento de las agroexportaciones no tradicionales, pero su efecto positivo en la ERNA dependerá de su nivel de valor agregado.

Cuadro 2.1
PRINCIPALES FUENTES
DE DIVISAS DE HONDURAS
(Millones de US\$)

ACTIVIDAD	1970-74	1980-84	1990-94	2000-03
1. Agroexportaciones tradicionales	179	509	485	532
2. Agroexportaciones no tradicionales	1	44	143	445
3. Maquila	-	-	108	613
4. Remesas internacionales	5	39	188	936
5. Turismo	6	25	45	289
6. El resto	68	270	353	645
Total	260	887	1,322	3,460

Fuente: elaborado con datos de Segovia, 2004 y BCH.

Sin embargo, es en el turismo donde se esperaría un crecimiento significativo de las actividades rurales no agrícolas, dado su potencial y las posibilidades de especialización que podría asumir el mismo, con sus diversas modalidades: agroturismo, ecoturismo, turismo de aventuras y sus principales atractivos turísticos, tales como arqueología, playas y arrecifes, naturaleza y aventura, ciudades coloniales y culturas vivas, buena parte de los cuales se localizan en zonas rurales o en vecindades muy vinculados a las mismas.

Dado que estos eslabonamientos son una expresión del mercado, las políticas de gobierno deben apuntar hacia la integración de estas actividades a la

economía rural y su sostenibilidad en condiciones de competencia. Por lo tanto, la promoción del desarrollo agrícola y de las actividades no agrícolas no son alternativas excluyentes, sino más bien deben reforzarse mutuamente. En tal sentido es necesario promover las acciones de apoyo con un enfoque empresarial serio, asegurando la capacitación de los actores directos y la formación de estructuras empresariales que permita a las actividades rurales no agrícolas su inserción y posicionamiento en los mercados en que se desenvuelven. Incluso se sugieren apoyos en la forma de subsidios a los emprendimientos para que alcancen el umbral de funcionamiento sostenido (FAO, 2001) .

3.

POTENCIALES RUBROS DINÁMICOS Y REZAGADOS FRENTE AL CAFTA-RD

En el presente capítulo se identifican los potenciales rubros rurales²⁸ beneficiados y afectados por el CAFTA-RD. La aproximación metodológica utilizada para identificar esos potenciales rubros ganadores y perdedores se basa en la determinación de los rubros o productos que muestran signos de dinamismo o rezago o ventajas reveladas ante el comercio internacional, para lo cual se replica el ejercicio llevado a cabo para Guatemala por Pablo Rodas Martini.

3.1 MARCO METODOLÓGICO

En un primer período, el CAFTA-RD profundizaría la apertura económica, generando una mayor competencia económica, caracterizada por una fuerte rivalidad entre empresas, creciente presencia transnacional, etc. Es la etapa donde se exasperan las asimetrías entre ambas economías (Honduras y Estados Unidos). Esta es la llamada etapa de asimetrías de mediano plazo²⁹, donde se generarán dos categorías de impactos atribuibles a la aplicación del CAFTA-RD, tal como se presenta en el texto oficial:

- a) Fortalecimiento de actividades o cadenas productivas dinámicas, ya sea por:
 - Ampliación de mercados.
 - Expansión de las inversiones locales.
 - Crecimiento de la inversión extranjera directa.
- b) Desaparición de rubros o cadenas productivas rezagadas.

28 Cadenas productivas o productos económicamente relevantes para el presente análisis y sobre las cuales existen series de datos estadísticos que hacen posible el análisis. Las actividades rurales no agrícolas infortunadamente carecen de este tipo de estadísticas.

29 Taylor, M; Conferencia Regional: Desafíos y Oportunidades del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. BCIE, junio 2003.

Para identificar ambos tipos de rubros potenciales dinámicos y rezagados se recurre a los indicadores siguientes:

a. Producción y superficie cultivada histórica

En general, los productos que muestran una tendencia creciente en su volumen producido y superficie cultivada (en el caso de agricultura), reflejan dinamismo, en tanto que si tienden a decrecer en estos indicadores, entonces se interpreta como una tendencia hacia el rezago y por tanto a una mayor susceptibilidad frente a la mayor competencia generada por el CAFTA-RD.

b. Comportamiento de la productividad

La productividad es un factor clave del grado de competitividad a que obliga el CAFTA-RD, no solo para competir con los productos del socio mayor Estados Unidos, sino que, quizás más importante, para competir con los países con ventajas comparativas similares para ganar cuotas significativas del mercado estadounidense.

La productividad para los productos agrícolas se expresa a través de los rendimientos físicos del factor tierra (Tm/ha). Aquellos productos que registren un aumento pronunciado en rendimiento serán considerados productos con potencial importante de crecimiento; por el contrario, productos con rendimientos declinantes reflejarán una condición de rezago.

c. Comercio neto (CN)

El indicador refleja el valor neto (en US\$) que el comercio internacional de un producto dado genera a la economía del país. Su formulación es la siguiente:

$$CN_n = \frac{\text{Exportaciones totales}_n - \text{Importaciones totales}_n}{\text{comercio}_n \text{ total}}$$

El componente *comercio total* del país es la suma de las exportaciones y las importaciones que el país registra para un período y producto dado. Este indicador fluctúa entre -1 y 1, dándose el caso extremo de -1, si el producto solo se importa, y de 1 si el producto solo se exporta. Un resultado que se acerca a -1 se interpretaría para productos rezagados, mientras se considerarían productos dinámicos aquellos que se aproximan a 1.

d. Ventajas comparativas reveladas

Para identificar las ventajas comparativas de los rubros relevantes del sector rural de Honduras se recurre al **Índice de Ventaja Comparativa Revelada** (IVCR) de Bela Balassa³⁰. Este método compara la eficiencia de los países, revelada por el flujo del comercio de mercancías; donde es más eficiente aquel país con el menor costo de oportunidad de los recursos (Academia de Costa Rica, 2004). Se basa en la premisa de que la información contenida en los flujos de comercio “revela” en cierta forma la estructura de los patrones de ventaja comparativa de los países.

El índice visibiliza la ventaja comparativa que un producto logra en un determinado mercado, al comparar la cuota de mercado de un país en un determinado producto en el mercado internacional (por ejemplo, las exportaciones de banano de Honduras sobre las exportaciones bananeras a nivel mundial), con la cuota de mercado que el país tiene en las exportaciones mundiales de todos los productos (exportaciones totales de Honduras sobre exportaciones totales del mundo). Al ser el IVCR una división de cocientes, se constituye en un número de base uno, donde se interpreta que el país bajo estudio tiene ventajas comparativas reveladas en aquellos productos en que la relación es mayor a 1, y disminuyen las ventajas comparativas reveladas en aquellos productos, cuyo indicador se acerca a cero.

Para el caso de las exportaciones de banano de Honduras, el IVCR sería:

$$IVCR = \frac{\frac{EXP_{\text{banano}}_{\text{HON}}}{EXP_{\text{totales}}_{\text{HON}}}}{\frac{EXP_{\text{banano}}_{\text{MUNDO}}}{EXP_{\text{totales}}_{\text{MUNDO}}}}$$

Donde:

$EXP_{\text{banano}}_{\text{HON}}$ es el valor en dólares de las exportaciones de banano que hace Honduras al mundo;

$EXP_{\text{banano}}_{\text{MUNDO}}$ es el valor en dólares de las exportaciones de banano que hacen todos los países competidores en el mundo;

$EXP_{\text{totales}}_{\text{HON}}$ es el valor en dólares de las exportaciones totales que hace Honduras al mundo, y finalmente,

$EXP_{\text{totales}}_{\text{MUNDO}}$ es el valor en dólares de las exportaciones totales del comercio mundial.

Los índices se estimaron con base en los seis promedios trianuales siguientes: 1985-87, 1988-90, 1991-93, 1994-96, 1997-99 y 2000-2002. Los 2 trienios registran la situación previa a la aplicación de la política de apertura económica unilateral que llevó a cabo Honduras. Los siguientes trienios muestran los resultados productivos con la política de apertura comercial aplicándose sobre la economía hondureña. Dichas estimaciones se realizaron para los principales productos del sector rural del país, utilizando una fuente homogénea de datos, en este caso se recurrió a la Base de Datos FAOSTAT de la FAO, y para los datos del comercio total de Honduras y total del mundo se consultó la base de datos de la UNCTAD.

Para los productos de la agricultura se incluyeron todos aquellos cuya superficie cultivada a 2002 fue superior a 2,000 hectáreas, a los cuales también se calcularon sus tasas de crecimiento exponenciales para las tres variables básicas: producción, superficie cultivada y rendimiento. Se estimó la tasa de crecimiento promedio anual de cada variable productiva (volumen producido, superficie cultivada y rendimientos físicos) para registrar en un solo dato la tendencia que se dio durante esos 18 años.

Se consideró que los productos por debajo de ese límite son de menor relevancia en la estructura productiva del país, por lo cual no tendrían ventajas comparativas o corresponden a productos que podrían llegar a tener ventajas competitivas potenciales en el futuro, pero requieren otro tipo de análisis, basado en la demanda internacional que pudiera existir para los mismos, así como en consideraciones sobre la dotación de factores de producción, que permitieran concluir si el país tiene posibilidades de producirlo.

No se incluyeron los productos marcados en naranja en el Anexo 1, ya que son categorías genéricas de productos, entre los cuales se encuentran productos no-tradicionales de rápido crecimiento como la arveja china y demás vegetales orientales, pero cuya disponibilidad de información individual restringió su análisis en esta oportunidad.

También se incluyeron los principales productos pecuarios, así como los más relevantes de los subsectores pesca y acuicultura y forestal. Para facilitar el análisis,

30 Según es utilizado por Pablo Rodas Martini en su análisis para Guatemala (Rodas, 2003).

los productos se agrupan según su naturaleza productiva y dentro de cada grupo se ordenaron por su mayor superficie cultivada.

3.2 PRODUCTOS AGRÍCOLAS

Se refiere al análisis de la producción agrícola propiamente dicha, la cual se ha agrupado en granos básicos, productos agroindustriales, frutas, hortalizas y otros cultivos.

3.2.1 Granos básicos

Este grupo incluye los cereales maíz, arroz y sorgo; también incluye leguminosas de grano como el frijol rojo. Todos son de amplia producción y consumo en Honduras.

a. Maíz

El maíz es el cultivo de mayor importancia de Honduras, desde el punto de vista de la seguridad alimentaria nutricional, pero su importancia relativa es mayor en los estratos rurales y de menores ingresos.

Como se puede constatar de los datos del cuadro 3.1, su producción se incrementó durante los años previos a la aplicación de la política de apertura económica unilateral, pero en los últimos años tiende a reducir su producción. Igual comportamiento muestra su superficie sembrada, por lo cual se colige que su producción depende del área cultivada y no de la productividad de la tierra, la cual se mantiene prácticamente estancada para el período analizado.

En las negociaciones del CAFTA-RD, fue considerado en sus dos versiones: por una parte el maíz blanco como un producto con amplias raíces sociales y culturales, destinado mayoritariamente para el consumo humano, particularmente de los estratos más pobres, y por otra parte el maíz amarillo, que casi no se cultiva en Honduras y es destinado mayorita-

riamente como materia prima en varias importantes cadenas agroalimentarias de origen animal.

Según el Índice de Comercio Neto, el maíz es un producto que tiende al rezago, pues si a mediados de los ochenta mostró un valor moderado, para los últimos años, con apertura comercial, se muestra totalmente rezagado. Esta situación, seguramente está relacionada con los daños provocados por el Huracán Mitch a finales de 1998 y la creciente dependencia de los suministros externos de maíz amarillo que muestra el país, el cual es utilizado por la agroindustria para su conversión en proteína animal de alta calidad, especialmente para la producción de huevos, pollos, embutidos, etc.

En cuanto a revelar ventajas comparativas, el maíz definitivamente presenta unos resultados negativos para el período analizado. Por estas razones, la negociación nacional se afanó en colocar el maíz blanco dentro del grupo de productos sensibles y por lo tanto excluido del libre comercio con Estados Unidos, excepto en una pequeña cuota contingente de 23,460 Tm., y aseguró una cuota mayor para la entrada libre de maíz amarillo que cubre las necesidades estimadas de la agroindustria, (190,509 Tm) más un crecimiento anual del 5% (SIC, 2004).

b. Frijol

En Honduras el frijol ocupa el segundo lugar en importancia entre los granos básicos después del maíz, tanto en área cultivada como en producción. En el proceso productivo participan unos 115 mil productores, de los cuales 85% lo conforma pequeños y medianos productores.

Su impacto en la seguridad alimentaria nutricional de la población es significativo, especialmente por ser una fuente rica y barata de proteínas (hasta el 20% de su peso es proteína vegetal). A diferencia del maíz y el arroz, el frijol muestra una tendencia productiva positiva, con crecimientos significativos en la producción y la superficie cultivada.

Aparentemente el libre comercio no le afecta

Cuadro 3.1
INDICADORES DEL MAÍZ

Indicadores	Trienios						Crecimiento
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	476,104	502,705	572,126	637,719	519,488	480,630	0.95%
Superficie cultivada (Ha)	325,938	350,697	431,044	412,659	409,095	333,456	2.31%
Rendimiento (Tm/ha)	1.46	1.43	1.33	1.55	1.27	1.44	-1.33%
Comercio neto	-0.30	-1.00	-0.95	-0.90	-0.87	-0.99	
Ventajas comparativas reveladas	0.49	0.00	0.07	0.16	0.46	0.06	

Fuente: elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

Cuadro 3.2
INDICADORES DEL FRIJOL

Indicadores	Trienios						Crecimiento
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	1985-02
Producción (Tm)	38,191	61,005	61,161	55,109	66,872	64,824	69.74%
Superficie cultivada (Ha)	69,555	84,312	88,235	89,685	91,156	96,638	38.94%
Rendimiento (Tm/ha)	0.55	0.72	0.69	0.61	0.73	0.67	22.17%
Comercio neto	0.33	0.50-	0.17	0.55-	0.30	0.26	
Ventajas comparativas reveladas	1.64	3.79	6.88	1.31	5.07	17.19	

Fuente: elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

Cuadro 3.3
INDICADORES DE ARROZ

Indicadores	Trienios						Crecimiento
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	1985-02
Producción (Tm)	46,395	40,810	40,470	37,099	30,170	7,345	-4.95%
Superficie cultivada (Ha)	17,348	15,999	15,344	14,310	10,936	3,007	-4.86%
Rendimiento (Tm/ha)	2.65	2.54	2.65	2.59	2.61	2.46	-0.41%
Comercio neto	1.00-	1.00-	0.99-	1.00-	0.99-	0.98-	
Ventajas comparativas reveladas	0.00	0.00	0.01	0.02	0.05	0.13	

Fuente: elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004)

negativamente y esto, quizás, fundamentalmente reside en que es un producto diferenciado naturalmente, pues la población hondureña tiene una alta preferencia por las características particulares de las variedades locales (grano rojo, pequeño, sabor definido), por lo cual es poco transable en el comercio internacional.

De hecho, en los últimos años se registra un creciente comercio de frijol rojo hacia los nichos étnicos centroamericanos (Honduras, El Salvador y Nicaragua) residentes en EUA, que lo demandan a distancia. Es un rubro tradicional, que no ha sido valorado suficientemente, en parte por su herencia campesina, pero que en tiempos de libre comercio muestra ventajas comparativas vigorosas.

c. Arroz

A diferencia de los granos básicos anteriormente examinados, la mayor parte de la producción de arroz en granza es producida y procesada por productores medianos y grandes. Su producción siempre fue deficitaria para cubrir la demanda nacional, pero a principios de la presente década, la producción nacional únicamente satisfacía el 15% de la demanda del país, siendo el resto de la demanda importada de EUA.

El arroz muestra una dramática caída en los índices de producción y productividad. Es uno de los

rubros rurales que muestran un mayor impacto negativo como efecto de las medidas de política de apertura agrícola unilateral, tomadas desde los primeros años de los noventa.

Definitivamente el arroz no tiene ventajas comparativas reveladas y su futuro es ciertamente de mucha incertidumbre, a pesar de haberse incluido dentro de los productos sensibles. En el CAFTA-RD queda protegido con arancel del 45%, y al mismo tiempo se asegura el abastecimiento de la demanda nacional con una cuota contingente estimada, para el año uno de entrada en vigencia del CAFTA-RD, igual al monto de las importaciones del año base utilizado (2002).

Del mismo modo se agrega otro mecanismo de protección: la salvaguardia agrícola especial (SAE)³¹,

31 El mecanismo de salvaguardia agrícola especial (SAE) es distinto del mecanismo de salvaguardia general del Tratado. De acuerdo con la SIC, "la SAE basada en volúmenes permite de manera rápida y efectiva, el incremento, en forma automática, de los niveles arancelarios aplicables cuando se sobrepasen los niveles de activación establecidos para cada producto según sus sensibilidades y volúmenes históricos de importación." Informe Final de Negociación. Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Gobierno de Honduras. Enero 2004.

Cuadro 3.4
INDICADORES DE SORGO

Indicadores	Trienios						Crecimiento
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	1985-02
Producción (Tm)	32,23	65,162	76,401	66,983	85,838	60,650	5.19%
Superficie cultivada (Ha)	37,918	67,977	72,973	75,091	79,519	60,801	3.55%
Rendimiento (Tm/ha)	0.89	0.95	1.06	0.89	1.09	0.99	0.66%
Comercio neto	1.00-	1.00-	0.99-	0.83-	1.00-	0.89-	
Ventajas comparativas reveladas	0.00	0.00	0.00	0.34	0.01	0.11	

Fuente: Elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

la que se activa al sobrepasarse las importaciones libres de arancel del contingente, en un 10% más de lo establecido. Eso significaría 10,980 Tm en el año 11, cuando se inicia la desgravación (Para mayores detalles sobre las proyecciones de comercio véase el anexo 3).

d. Sorgo

El sorgo muestra un crecimiento positivo en los años ochenta y principios de los noventa, en función del dinamismo de la demanda agroindustrial, dado que es un insumo para la fabricación de alimentos concentrados para animales. Este rubro en realidad está compuesto por 2 tipos de producto: el sorgo comercial cultivado como materia prima y el maicillo que es un producto de la agricultura campesina adaptado a zonas donde el maíz enfrenta condiciones adversas difíciles de clima y suelos.

Mientras el sorgo para uso industrial es altamente transable, registrándose importaciones desde EUA por cuenta de la agroindustria avícola y de alimentos concentrados, el maicillo es, por el contrario, nada transable y permanece como un cultivo para la subsistencia en zonas deprimidas. En conclusión el sorgo no muestra ventajas comparativas y el CAFTA-RD no lo protege, por lo cual queda totalmente expuesto al libre comercio con EUA.

3.2.2 Cultivos agroindustriales

El grupo sigue la clasificación utilizada por la SAG; incluye productos primarios sometidos a un procesamiento manufacturero significativo en términos de empleos rurales no agrícolas, así como en su correspondiente etapa agrícola.

a. Tabaco

La producción se mantiene alrededor de las 5,000 Tm, pero con aumentos pronunciados en la superficie sembrada y la caída de los rendimientos físicos. Los resultados del comercio neto muestran resultados irregulares en cuanto a dinamismo del tabaco, posiblemente influido porque su demanda es influida por la incertidumbre del mercado frente a las campañas contra el consumo de tabaco.

Su producción y procesamiento es un patrimonio concentrado en los departamentos de Copán y El Paraíso, donde se ubica cerca del 70% de los productores. Su cultivo y la industrialización de puros, así como la fabricación de las cajas de empaque son una buena fuente de empleos.

Sus ventajas comparativas reveladas son crecientes, a la vez que la producción de tabaco en bruto tiende en los últimos años a concentrarse en la

Cuadro 3.5
INDICADORES DEL TABACO

Indicadores	Trienios						Crecimiento
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	1985-02
Producción (Tm)	4,744	4,539	5,468	6,871	4,312	5,075	0.41%
Superficie cultivada (Ha)	6,539	6,922	6,306	7,515	8,865	11,456	4.42%
Rendimiento (Tm/ha)	0.72	0.65	0.95	0.95	0.55	0.44	-2.28%
Comercio neto	0.93	0.67	0.50	-0.01	0.16	-0.09	
Ventajas comparativas reveladas	2.93	2.60	2.87	1.95	5.73	6.09	

Fuente: Elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

fabricación de puros de alta calidad, desplazando la producción de cigarrillos. Las exportaciones de tabaco en los últimos años se realizan en un 70% al mercado de EUA y en un 20% hacia países de Centro América. Con la entrada en vigencia del CAFTA-RD se puede esperar un mayor dinamismo de este rubro, especialmente por la fuerte vinculación que existe entre empresarios estadounidenses y hondureños al respecto, pero evidentemente la fuerza de su expansión depende del grado de resistencia al consumo de tabaco en el mundo.

b. Palma aceitera

La producción de palma crece vigorosamente durante el período analizado, tanto por la expansión de la superficie cultivada como por incrementos en los rendimientos de las plantaciones. La producción nacional de aceite gira alrededor de las 180,000 toneladas métricas por año, de las cuales cerca del 90% se destina para el consumo nacional.

Su comportamiento reciente revela ventajas comparativas que deberán ser consolidadas en el futuro próximo, especialmente por la fuerte competencia que supone la entrada libre de productos sustitutos del aceite de palma africana, desde EUA al amparo del

CAFTA-RD, particularmente de los derivados del maíz, soya y girasol.

Especial atención merece el aumento sustancial de la productividad de las plantaciones de palma, que deberá elevar el promedio nacional de rendimiento por unidad de superficie de 12 Tm/ha a 18 Tm/ha.

La cadena agroempresarial de la palma aceitera enlaza a un conjunto apreciable de agentes productivos y sus impactos son visibles en un amplio espectro del sector rural donde se localiza, especialmente en la región norte del país. La producción de palma se distribuye entre empresa privada y diversas agrupaciones del sector social de la economía (empresas asociativas campesinas, cooperativas y asociaciones de productores), que conforman a su vez la Federación Nacional de Productores de Palma Africana de Honduras. Igualmente el sector agroindustrial de la palma está representado por diversas empresas privadas nacionales, algunas sociales e incluso empresas transnacionales.

c. Azúcar

La producción de caña de azúcar crece consistentemente durante el período analizado, con una tasa promedio anual del 1.5%. La superficie cultivada crece hasta cerca de las 50 mil hectáreas para el trienio 2000-02. Este comportamiento refleja el

Cuadro 3.6
INDICADORES DE LA PALMA ACEITERA

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	313,079	331,599	371,381	456,875	608,025	674,399	6.79%
Superficie cultivada (Ha)	21,913	23,658	25,798	31,000	32,667	37,073	4.07%
Rendimiento (Tm/ha)	14.30	14.01	14.71	14.74	18.60	18.35	1.67%
Comercio neto	1.00	1.00	0.95	0.06	0.57	0.84	
Ventajas comparativas reveladas	11.27	8.57	8.4	72.24	7.69	18.89	

Fuente: elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

Cuadro 3.7
INDICADORES DE LA CAÑA DE AZÚCAR

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	2,878,815	2,710,575	2,829,235	3,239,043	3,723,815	3,625,158	1.53%
Superficie cultivada (Ha)	42,535	39,946	42,161	42,134	44,965	48,287	0.80%
Rendimiento (Tm/ha)	67.68	67.81	67.11	76.83	82.82	75.23	0.66%
Comercio neto	1.00	1.00	0.51	0.30	0.27	0.90	
Ventajas comparativas reveladas	5.14	3.71	2.85	1.77	2.46	7.43	

Fuente: elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004)

crecimiento sostenido de la demanda del azúcar y su mayor uso en otras industrias relacionadas.

Tal dinamismo lo sugieren los resultados del comercio neto, así como se muestra el reposicionamiento de las ventajas comparativas reveladas en los últimos años. Con el CAFTA-RD se logró incrementar la cuota libre de aranceles para el azúcar hondureña, pasando de 10,410 Tm sin CAFTA-RD a 18,426 Tm con CAFTA-RD.

d. Café

El comportamiento productivo del café refleja que las ataduras socioculturales no siempre coinciden en la misma dirección de los criterios de eficiencia económica. A pesar de la crisis de los precios del mercado internacional, el café no dejó de crecer en todas sus variables bajo análisis.

En sus orígenes el café fue un cultivo de plantación, producido por grandes finqueros, pero durante el siglo pasado se convirtió en un producto campesino sembrado por miles de pequeños productores, que generan empleo al 25% de la PEA rural de Honduras.

En su comercio neto el café refleja una sólida posición dinámica y mantiene sus ventajas comparativas reveladas, que el CAFTA-RD puede ayudar a convertirlas en ventajas competitivas en la medida que se abandone sus características de *comodity* y busque la

diferenciación por calidad y origen, como cafés de altura, *gourmet* o con certificación orgánica y ambiental.

e. Cacao

La producción de cacao presenta un crecimiento de la producción moderado, a pesar de la gran expansión de las áreas cultivadas. Actualmente el sector agrícola primario de cacao esta conformado por unos 3,000 productores ubicados principalmente en la Costa Atlántica del país.

Los rendimientos físicos descendieron a una tasa anual promedio mayor al 3%. A pesar de las condiciones favorables de suelos y clima, la producción y productividad del cacao se ha visto mermada por las devastaciones de las plantaciones y baja productividad ocasionada por el Huracán Mitch. Paralelamente ocurrieron 2 años de precios internacionales bajos y la aparición de la enfermedad denominada *Moniliasis* que condujeron a una fase de crisis del cacao.

Tal situación se refleja en la evolución del índice de comercio neto, que después de sugerir dinamismo en los años precedentes a la política de liberación comercial unilateral, se tornó hacia la condición de rezago en los últimos años. El caso del cacao ilustra muy bien las desventajas de limitarse a la producción primaria, produciendo y exportando el grano de cacao, sin mayor valor agregado. En EUA y otros países

Cuadro 3.8
INDICADORES DEL CAFÉ

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	77,095	104,688	108,010	135,804	164,280	193,671	8.89%
Superficie cultivada (Ha)	123,877	136,987	148,698	190,436	199,379	214,110	4.28%
Rendimiento (Tm/ha)	0.62	0.76	0.73	0.71	0.82	0.90	2.67%
Comercio neto	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	
Ventajas comparativas reveladas	53.33	85.24	100.48	100.59	117.23	215.08	

Fuente: elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004)

Cuadro 3.9
INDICADORES DEL CACAO

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	2,000	2,267	2,887	2,891	2,448	2,241	0.71%
Superficie cultivada (Ha)	2,000	3,533	6,622	6,870	5,862	5,377	9.93%
Rendimiento (Tm/ha)	1.00	0.81	0.48	0.43	0.42	0.42	-3.43%
Comercio neto	0.88	0.79	0.63	0.37	0.02	0.35-	
Ventajas comparativas reveladas	2.82	3.37	4.46	3.05	2.36	2.33	

Fuente: elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004)

industrializados el cacao en grano es materia prima de una pujante industria

A pesar de sus problemas productivos, el cacao conserva su potencial de ventajas comparativas. En los últimos años los productores organizados (Ahproca-cacao) iniciaron esfuerzos en la industrialización del producto, instalando una planta procesadora con una capacidad instalada de 4,800 Tm por año de grano de cacao y exportar otras 5,000 Tm como granos seleccionados. Sus productos industriales son de alta calidad: pasta, mantequilla, torta, polvo y chocolate industrial, los cuales se exportan al mercado europeo, Estados Unidos y Centro América. Esta agroindustria refuerza su potencial de crecimiento con la entrada en vigor del CAFTA-RD, para lo cual habría que promover inversiones conjuntas con las grandes empresas chocolateras de EUA.

3.2.3 Frutas

a. Piña

La piña crece en producción como efecto de mejoras en la productividad, según los datos aportados, puesto que la superficie cultivada más bien disminuye ligeramente. En Honduras el cultivo de la piña responde a dos lógicas productivas muy diferentes. Por una

parte se encuentra la agroindustria de la piña localizada en el Litoral Atlántico, en manos de una transnacional (Dole), la cual se destina al mercado internacional como producto fresco y la fruta no exportable es industrializada por la misma empresa.

El cultivo tradicional es llevado a cabo por pequeños productores, la mayor parte de los cuales se concentra cerca del Lago de Yojoa y se destina para su consumo fresco en el mercado nacional y salvadoreño.

La piña muestra dinamismo en el comercio internacional de Honduras, y sus ventajas comparativas se hacen evidentes. Por el lado de la producción tecnificada transnacional existen las condiciones para su expansión. En tanto que para la pequeña producción nacional existen un gran potencial para desarrollar el negocio de la piña orgánica, pero se requieren mejoras tecnológicas y empresariales para transformarla en una actividad con fortalezas competitivas.

b. Naranja

La naranja muestra un crecimiento espectacular en el período analizado, con una tasa de crecimiento anual del 10% en la producción de fruta. La superficie bajo cultivo creció moderadamente, pero los rendimientos aparecen con una alta tasa de crecimiento mayor al 7%. Las plantaciones comerciales se concentran

Cuadro 3.10
INDICADORES DE LA PIÑA

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	56,000	59,643	83,216	81,500	70,207	66,438	1.10%
Superficie cultivada (Ha)	3,833	4,063	5,533	5,567	4,167	3,451	-0.39%
Rendimiento (Tm/ha)	14.62	14.68	15.05	14.60	17.21	19.45	0.45%
Comercio neto	1.00	1.00	1.00	1.00	0.98	0.98	
Ventajas comparativas reveladas	212.83	283.02	337.20	145.09	148.30	74.24	

Fuente: elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004)

Cuadro 3.11
INDICADORES DE LA NARANJA

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	53,000	52,693	72,992	85,167	98,057	143,075	10.00%
Superficie cultivada (Ha)	10,500	9,673	7,749	8,100	10,107	14,006	2.53%
Rendimiento (Tm/ha)	5.05	5.64	9.25	10.51	9.89	10.17	7.10%
Comercio neto	1.00	1.00	1.00	1.00	0.99	0.99	
Ventajas comparativas reveladas	0.33	0.00	1.62	0.95	1.91	2.91	

Fuente: elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004)

en el departamento de Colón y otra parte menor en el departamento de Cortés.

El comercio neto sugiere que el negocio de la naranja es dinámico. Actualmente el negocio principal es la fabricación de concentrado de jugo de naranja, el cual es exportado al mercado internacional. Una empresa agroindustrial con capacidad instalada de 1,000 Tm/día impulsa el cambio de la variedad Piña, muy apreciada para el consumo fresco, por la variedad Valencia, más apropiada para su transformación industrial. Actualmente la variedad Valencia se produce en un 38% del área cosechada, y el restante 62% continua siendo naranja Piña, principalmente.

La naranja posee ventajas comparativas que deben ser transformadas en ventajas competitivas, mediante aumentos sustanciales de la productividad agrícola, generación de valor agregado (certificación orgánica, bebidas fermentadas y vinagres, mermeladas, etc.) y el recambio varietal, por aquellas variedades más demandadas por el mercado.

c. La Toronja

La producción de toronja creció en el período previo a la liberación comercial unilateral, favorecida por tres heladas que sufrió la industria citrícola de la Florida en los años ochenta, época en el cual la toronja rosada hondureña dominó el mercado mundial.

Pero cae en los últimos años, especialmente por reducción marcada de los rendimientos. En esa época, investigadores agrícolas de Texas liberaron una nueva variedad de toronja color rojo llamada Río Red, la cual vino a desplazar a la toronja rosada. La toronja hondureña muestra que es un rubro dinámico, de acuerdo con el Índice del Comercio Neto. Para 1999 Honduras dominaba el mercado europeo; en efecto, exportó 1.3 millones de cajas a un mercado de 1.5 millones de cajas en la ventana de 2 meses de Europa (agosto a octubre).

Mantiene sus ventajas comparativas a través del tiempo, pero enfrenta mayores exigencias (fruta limpia y sana), reto que es difícil de conseguir porque la toronja hondureña es producida en clima tropical lluvioso, a diferencia de los nuevos países competidores que la producen en zonas subtropicales con menor incidencia de plagas y enfermedades (norte de África, Israel).

d. El melón

La cadena productiva del melón muestra uno de los resultados más dinámicos del sector rural del país. Como se verifica en el cuadro 3.13 la producción de melones creció a una alta tasa anual y eso resulta de una decidida expansión de la tierra bajo cultivo y de los rendimientos físicos.

Cuadro 3.12
INDICADORES DE LA TORONJA

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	32,168	36,167	30,453	30,000	28,977	19,543	-2.31%
Superficie cultivada (Ha)	1,533	1,800	1,611	1,767	2,293	2,005	1.85%
Rendimiento (Tm/ha)	20.99	20.10	18.91	17.11	12.52	9.80	-2.41%
Comercio neto	1.00	1.00	1.00	0.90	1.00	1.00	
Ventajas comparativas reveladas	31.76	47.48	21.47	17.73	8.64	10.30	

Fuente: Elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

Cuadro 3.13
INDICADORES DEL MELÓN

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	17,400	41,303	69,733	130,000	114,268	119,572	34.54%
Superficie cultivada (Ha)	1,833	3,733	5,012	8,000	7,300	6,400	14.65%
Rendimiento (Tm/ha)	9.02	11.09	13.68	16.14	15.66	18.52	6.19%
Comercio neto	1.00	1.00	1.00	0.99	1.00	0.99	
Ventajas comparativas reveladas	47.87	87.10	150.79	115.51	81.89	70.41	

Fuente: Elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

El melón se muestra positivamente con respecto al comercio internacional y revela grandes ventajas comparativas, que deberán ser consolidadas con la entrada en vigencia del CAFTA-RD.

e. Banano

El banano presenta una reducción considerable en su producción, a pesar de su expansión en superficie bajo cultivo, pero cuya cuantía no compensa el decrecimiento de sus rendimientos. Probablemente tenga que ver con las cuantiosas pérdidas que el Huracán Mitch y otros desastres naturales, provocaron en los últimos años.

No obstante, la producción bananera de Honduras sigue mostrando sus ventajas comparativas y el CAFTA-RD no debiera alterar su comportamiento, puesto que su ingreso al mercado estadounidense ya es libre. Donde sí deberá ponerse atención es en la continuidad de los esfuerzos por abrir nuevos mercados, especialmente el mercado de la Unión Europea, actualmente restrictivo a las exportaciones de Honduras y otros países de la región.

3.2.4 Hortalizas

a. Tomate

La producción de tomate creció moderadamente, la superficie cultivada tiende a estabilizarse alrededor de las 4,500 ha y la productividad física se estabilizó en los 11 Tm/ha. El tomate y el resto de las hortalizas son cultivadas por pequeños horticultores, en menos de un 5% de las fincas del país que ocupan una superficie de 24 mil hectáreas.

El tomate se manifiesta como un producto dinámico para el comercio internacional, con crecientes signos de ventajas comparativas; sin embargo, deberá contarse con un plan para desarrollar ese potencial hortícola, puesto que la horticultura se caracteriza por su alta capacidad en la generación de empleos directos e indirectos.

b. Plátano

El plátano crece en su producción a una tasa mayor al 4% anual. La superficie cultivada también aumentó. Las plantaciones de plátano están concentradas principalmente en el Valle de Sula (más del 80% de la superficie plantada), pero solamente unas 800 hectáreas se manejan en forma tecnificada. De ahí que los rendimientos no crezcan más que la superficie.

Cuadro 3.14
INDICADORES DEL BANANO

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	1,096,568	1,105,855	1,002,694	909,357	753,382	649,970	-2.40%
Superficie cultivada (Ha)	20,408	21,083	19,431	22,449	22,399	28,9702	2.47%
Rendimiento (Tm/ha)	53.71	52.46	52.51	40.49	33.65	22.28	-3.44%
Comercio neto	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.99	
Ventajas comparativas reveladas	433.23	547.51	376.08	118.91	75.66	161.43	

Fuente: Elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

Cuadro 3.15
INDICADORES DEL TOMATE

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	32,300	39,553	53,703	41,098	41,812	49,713	3.17%
Superficie cultivada (Ha)	3,000	3,324	3,856	4,500	4,400	4,500	2.94%
Rendimiento (Tm/ha)	10.77	11.91	14.07	9.13	9.51	11.04	0.15%
Comercio neto	1.00	nd	1.00	1.00	0.99	0.99	
Ventajas comparativas reveladas	0.38	0.00	1.41	0.72	1.28	1.81	

Fuente: Elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

El comercio neto del plátano se mantuvo positivo en los años anteriores, pero últimamente tiende al rezago. En este sentido se reporta que las exportaciones de fruta fresca hacia Estados Unidos y Europa se han reducido significativamente por falta de producción y calidad.

En el mercado nacional la agro-industria del plátano esta constituida por cinco empresas industriales formales y de una gran cantidad de empresas familiares dedicadas a la producción de bocadillos (tajaditas) de plátano para el consumo local. Las empresas industriales exportan a Estados Unidos y son líderes en este mercado. De hecho el índice de ventajas comparativas reveladas indica que las mismas eran fuertes en los años previos a la apertura, pero tienden a reducirse notablemente.

Ese liderazgo se ha visto amenazado por las exportaciones de Ecuador, Colombia, Costa Rica, y Venezuela y se espera que haya mayor rivalidad, cuando República Dominicana sume 800 hectáreas de cultivo tecnificado con riego y alta densidad para proceso y exportación de fruta fresca a Estados Unidos. Este hecho sugiere que una de las más concretas amenazas del CAFTA-RD no proviene directamente de EUA, sino de la mayor competencia que generará entre los países de la Cuenca del Caribe al insistir en

sus patrones similares de exportación al mercado estadounidense. Obviamente que los importadores y consumidores de EUA serán beneficiados con productos regionales a menores precios.

c. Yuca

La yuca presenta un excelente crecimiento en su producción, la cual tiene una fuerte demanda interna, especialmente en el norte del país, donde junto al plátano llegan a sustituir a la tortilla. Como se verifica en los datos, este crecimiento de la producción se debe a una mayor área cultivada y no por incrementos de productividad de la tierra, la cual más bien ha descendido fuertemente.

El comercio neto es fluctuante, lo que sugiere importaciones de yuca cuando el mercado nacional queda desabastecido. Además existen ventajas comparativas de la yuca para el mercado internacional. De hecho, en los últimos años aumenta la demanda industrial para la fabricación de bocadillos y casabe, así como su exportación bajo estas formas y como yuca parafinada y congelada hacia los segmentos de consumidores latinoamericanos dentro de EUA, donde Costa Rica es un fuerte proveedor.

Cuadro 3.16
INDICADORES DEL PLÁTANO

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	147,581	160,954	170,031	198,473	233,020	257,333	4.37%
Superficie cultivada (Ha)	11,107	12,188	11,656	11,805	14,067	15,333	2.24%
Rendimiento (Tm/ha)	13.28	13.52	14.60	16.82	16.56	16.78	1.55%
Comercio neto	1.00	1.00	1.00	1.00	0.99	-0.66	
Ventajas comparativas reveladas	432.60	236.54	101.69	89.02	6.43	7.08	

Fuente: Elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

Cuadro 3.17
INDICADORES DE LA YUCA

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	7,300	7,532	8,493	8,736	9,854	9,929	2.12%
Superficie cultivada (Ha)	913	947	1,090	1,100	1,567	2,500	10.22%
Rendimiento (Tm/ha)	7.99	7.96	7.79	7.94	7.26	3.97	-2.96%
Comercio neto	-1.00	-1.00	0.72	0.76	0.09	-0.65	
Ventajas comparativas reveladas	0.00	0.00	0.50	1.40	0.68	0.26	

Fuente: Elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

Cuadro 3.18
INDICADORES DEL COCOTERO

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	9,078	12,256	17,954	22,263	23,769	21,244	7.88%
Superficie cultivada (Ha)	2,777	2,996	3,479	3,810	3,435	2,506	-0.57%
Rendimiento (Tm/ha)	3.52	3.98	5.18	5.85	7.41	8.69	9.41%
Comercio neto	1.00	1.00	0.98	0.96	0.92	0.70	
Ventajas comparativas reveladas	57.79	49.93	69.67	200.66	145.49	27.91	

Fuente: Elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

3.2.5 Otros productos

a. Cocotero

Aunque la superficie cultivada de coco se redujo en el período, la producción continuó aumentando. Las plantaciones de cocotero se localizan en el litoral Atlántico, asociados a la comunidad afroamericana garífuna. Con la llegada de la enfermedad *amarillamiento letal del cocotero*, las plantaciones fueron dañadas severamente. La resiembra de variedades enanas resistentes ha sido una alternativa para este rubro.

El comercio neto muestra rasgos de dinamismo y definitivamente revela ventajas comparativas, que deberían ser aprovechadas para el futuro con CAFTA-RD, en nichos específicos, con su procesamiento para productos como la leche de coco, crema de coco y aceite de coco artesanal; algunos de estos derivados son importados a Honduras desde países tan lejanos como Tailandia.

3.3 PRODUCTOS PECUARIOS

a. Carne vacuna y leche

Mientras que la producción de carne se recupera parcialmente de la crisis cíclica de los años ochenta, la cadena agroalimentaria de la leche muestra un mayor crecimiento en función de la creciente demanda urbana por los productos lácteos procesados. Los rendimientos de ambas actividades no muestran mayor adelanto, particularmente de la ganadería de carne, la cual se mantiene con su tradicional explotación extensiva, con escaso desarrollo genético y basado en el sistema de doble propósito (carne y leche) que desplaza las ventajas de la especialización competitiva. En los últimos años este sistema ha crecido significativamente de 76% hasta un 83% de la población ganadera.

El comercio neto indica que a la ganadería de carne le falta dinamismo en los años precedentes. Las exportaciones de carne decayeron en la última década

como efecto combinado de una caída abrupta de los precios internacionales, una disminución de las exportaciones hacia el mercado de Puerto Rico, la exclusión de los cortes congelados y frescos del acuerdo parcial (1992) y posteriormente del TLC con México y la persistencia del comercio informal de ganado en pie que envía anualmente a los países vecinos 130,000 cabezas de ganado en pie (MAH, 2002). No obstante, el país es autosuficiente en carne y genera un excedente exportable del 31% de la producción nacional.

Con el CAFTA-RD la carne de res bovina se protege con un período de desgravación de 15 años, para los cortes “low quality” o de menor calidad, donde habría un mayor impacto de la competencia estadounidense altamente subsidiada; la misma entrará libre en los cortes de alta calidad denominados “choice” y “prime”, comercio que no deberá alterar la protección a la carne nacional, pues simplemente las posibilidades para expandir la demanda por carnes importadas de mayor valor está concentrada en el pequeño estrato³² de altos ingresos del país.

En cuanto a la cadena agroindustrial de la leche resalta su rezago relacionado con el comercio internacional y la falta de ventajas comparativas, aunque en los últimos años tiende a mejorar este aspecto. Este rubro involucra a cerca de 50,000 productores, 600 queseras artesanales de tamaño diverso y siete plantas industriales, de las cuales dos procesan el 95% de la leche que se mueve en el circuito industrial (FENAGH, 2001).

En las negociaciones del CAFTA-RD, la leche y sus derivados son protegidos con el período de desgravación más largo dado a los productos sensibles: 20 años, de los cuales 10 años son de gracia. Además,

³² También para restaurantes que atienden a turistas de altos ingresos, los cuales están exentos del pago de aranceles amparados bajo la Ley de Fomento al Turismo.

posee el mecanismo SAE, el cual consiste en que se reactiva el arancel original, cuando se sobrepasa la cuota de contingencia en un 30%. Para ese año la cuota contingente habrá crecido a 1,796 Tm y el SAE se activaría con una importación adicional de 539 Tm. Este acuerdo fue negociado como una posición conjunta de las organizaciones de la leche de Centroamérica, directamente con sus homólogos de Estados Unidos.

b. Producción porcina

La producción de carne de cerdo ha disminuido y los rendimientos se mantienen estancados. La porcicultura genera empleos para 16,000 familias aproximadamente. De estas, el 15% corresponden a

planteles que son gestionadas por mujeres. Existen dos categorías de sistemas de producción (granjas): el tradicional que representa el 85% de la producción y el tecnificado que corresponde al 15% restante.

La cadena productiva muestra una situación de rezago. El país satisface la demanda con crecientes importaciones. No se revelan ventajas comparativas en una actividad que podría expandirse en función del crecimiento de la demanda, pero con inversiones para lograr el crecimiento continuo del hato reproductor y mejorando la eficiencia gerencial y productiva de las granjas porcinas.

Sin embargo, la carne porcina nacional muestra una gran desventaja en la situación actual, es decir sin

Cuadro 3.19
INDICADORES DE LA CADENA AGROINDUSTRIAL DE LA CARNE VACUNA

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	35,801	46,000	44,653	68,228	58,404	57,432	3.55%
Rendimiento (Tm/ha)	1.50	1.38	1.35	1.68	1.64	1.63	0.54%
Comercio neto	nd	nd	0.99	0.97	0.72	0.40-	
Ventajas comparativas reveladas	0.00	0.00	0.73	0.74	0.07	0.04	

Fuente: Elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

Cuadro 3.20
INDICADORES DE LA CADENA AGROINDUSTRIAL DE LA LECHE

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	270,512	321,719	382,828	465,582	563,851	586,792	6.88%
Rendimiento (Tm/ha)	8.35	8.81	9.77	10.01	10.03	10.01	1.17%
Comercio Neto	-1.00	-0.99	-0.95	-0.89	-0.89	-0.79	
Ventajas comparativas reveladas	0.00	0.02	0.07	0.19	0.28	0.76	

Fuente: Elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

Cuadro 3.21
INDICADORES DE LA CADENA AGROINDUSTRIAL PORCINA

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	10,667	12,353	13,246	8,421	9,167	9,920	-0.41%
Rendimiento (Tm/ha)	0.32	0.32	0.35	0.33	0.33	0.33	0.14%
Comercio neto	nd	-1.00	0.48	-0.08	-0.77	-0.99	
Ventajas comparativas reveladas	0.00	0.00	0.08	0.05	0.01	0.00	

Fuente: Elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

Cuadro 3.22
INDICADORES DE PRODUCCIÓN DE POLLO

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	16,724	23,089	35,046	49,757	61,855	69,402	0.19%
Rendimiento (Tm/ha)	1,001	1,000	1,000	1,000	1,000	885	-0.01%
Comercio neto	-1.00	-1.00	-0.98	-0.99	-0.99	-0.99	
Ventajas comparativas reveladas	0.00	0.00	0.01	0.01	0.02	0.00	

Fuente: Elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

Cuadro 3.23
INDICADORES DE PRODUCCIÓN DE HUEVOS

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	22,857	27,133	28,890	35,583	40,459	43,332	5.27%
Rendimiento (Tm/ha)	10.00	9.99	9.60	9.87	11.90	11.72	1.01%
Comercio neto	- 1.00	- 1.00	- 0.97	- 0.92	- 1.00	- 0.95	
Ventajas comparativas reveladas	0.00	0.00	0.06	0.70	0.03	0.72	

Fuente: Elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

CAFTA-RD, pues es 2.3 veces más cara que la carne importada de Estados Unidos³³. Con la aplicación del arancel del 15%, más costos de internación, el precio de la carne porcina importada se acerca al precio de la nacional, pero aun así, se mantiene ligeramente más barata.

La producción porcina se protege con una desgravación de 15 años, incluyendo 6 años de gracia. Además, se negoció una cuota contingente de 2,150 Tm (47,300 qq), que crecerá al 7.5%. Este volumen inicial está por debajo del monto de las importaciones de carne de cerdo de 2002, cuyo registro ascendió a 3,263 Tm. También quedó el mecanismo SAE el cual se activará, si se sobrepasa el 30% de la cuota contingente.

c. Avicultura

La producción de carne de pollo y huevos creció fuertemente en el período analizado, durante el cual adquirió una gran importancia en la seguridad alimentaria del país, particularmente de su sector urbano, representando el 12.5% de la canasta básica. También es uno de los eslabones más importantes por ser de los mayores compradores de la producción nacional de granos (maíz y sorgo).

Al ser declarada libre de las cuatro principales enfermedades aviarias, la avicultura adquiere una ventaja comparativa con relación a los países centroamericanos. Sin embargo, no revela ventajas comparativas frente al mercado mundial, simplemente porque se enfoca exclusivamente al mercado interno. El sector avícola se caracteriza por un alto grado de integración, en particular en el segmento de carne, donde tres empresas manejan alrededor de 98% del mercado. La producción de huevo está manejada por 213 granjas, en general más pequeñas que las de engorde.

La carne de pollo fue considerada como producto sensible en el CAFTA-RD, donde las partes blancas y oscuras de pollo aparecen con un período de desgravación de 18 años, de los cuales los primeros 10 años son de gracia. El mecanismo de contingencia se negoció en 534 Tm (11,748 qq), el cual crece en la misma cantidad hasta alcanzar las 5,344 Tm en el año 12, cuando el desgravamen ya se habrá iniciado. Además, se protege con el SAE al 30% de la cuota contingente.

3.4. PESCA Y ACUICULTURA

a. Acuicultura

La piscicultura se desarrolla en los últimos años con un gran potencial, se utilizan los grandes espejos de agua conformados por el Lago de Yojoa, el lago

33 En la posición CIF Pto. Cortés.

artificial de la represa hidroeléctrica El Cajón y algunas granjas acuáticas concentradas en la región noroccidental del país. La producción de la especie tilapia, la más demandada por el mercado y mejor adaptable a la producción en estanques creció vertiginosamente, reflejando su dinamismo en el mercado internacional, aunque todavía es un rubro con una magnitud incipiente.

Sus ventajas comparativas son importantes y Honduras se ha convertido en uno de los más relevantes proveedores de filetes de tilapia roja para el mercado estadounidense, y sus posibilidades con el CAFTA-RD seguramente se incrementarán.

b. Mariscos

El rubro incluye la pesca de camarón y langosta en el mar Caribe y el cultivo de camarones *peneidos* en grandes lagunas artificiales localizadas en la región sur del país. Esta última actividad se incrementó a ritmo acelerado desde finales de los años 80 y junto con otras actividades de exportación presentes en la zona ha contribuido a su transformación productiva. No quedan claras las posibilidades del comercio internacional, y las ventajas comparativas se ven reducidas en los últimos años.

No obstante, hay consenso entre el sector privado de que estas industrias tendrán buenas opciones de crecimiento y consolidación en el mercado estadounidense, para lo cual consolidan los servicios de apoyo claves como los laboratorios de postlarva, proveedores de insumos y materiales, empresas de transporte,

instituciones estatales, gremios y universidades para la investigación y desarrollo. Otro factor clave que deberá resolver apropiadamente se refiere al impacto ambiental en el bosque de mangle y las zonas costeras donde opera.

3.5 SUBSECTOR FORESTAL

La producción de madera aserrada muestra una tendencia negativa entre 1985 y 1996 y crece en los trienios más recientes, pero a una tasa insignificante. A pesar de contar con una vocación forestal natural para más del 80% de su territorio, el país enfrenta una creciente escasez de sus bosques, especialmente de los latifoliados y ante tal situación los precios forestales deberían estar aumentando para reducir la deforestación y estimular la reforestación. Por ejemplo la madera hondureña, aunque es un bien transable internacionalmente, históricamente ha tenido un precio por debajo de su verdadero valor de escasez, debido a fallas de mercado y las dificultades de la política y gestión forestal.

Por tales razones, en la actualidad la cobertura forestal real alcanza alrededor del 58% de las áreas forestales del país, entre 87,000 y 108,000 hectáreas de bosques, especialmente latifoliados (SERNA, 2001).

Se calcula que por cada metro cúbico de madera para la industria se extraen sin control diez metros cúbicos más. Una de las mayores limitaciones para el

Cuadro 3.24
INDICADORES DE PRODUCCIÓN DE TILAPIA

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	209	232	260	300	286	1,050	25.13%
Comercio neto	1.00-	1.00-	0.36-	0.85	0.73	0.93	
Ventajas comparativas reveladas	0.00	0.00	0.09	0.76	1.57	1.55	

Fuente: Elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

Cuadro 3.25
INDICADORES DE PRODUCCIÓN DE MARISCOS

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	9,235	7,116	10,279	12,296	10,450	12,870	2.46%
Comercio neto		0.99	0.66	- 0.41	- 0.74	- 0.98	
Ventajas comparativas reveladas	0.00	5.32	39.30	3.08	2.60	0.31	

Fuente: Elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

manejo sostenible de los bosques latifoliados en tierras de propiedad estatal, radica en que la tasa de descuento para su conservación es muy baja frente a la de rendimiento privado esperada por su conversión inmediata a otros usos, y este efecto perverso se incrementa cuando grupos influyentes esperan acaparar como recursos de libre acceso.

A pesar de que el comercio neto muestra gran dinamismo en el comercio de la madera aserrada y menos en los productos forestales, en general, muestran fuertes indicios de ventajas comparativas para el mercado internacional, donde se reconoce la buena calidad de los productos forestales de Honduras. La industria secundaria hondureña se ha convertido en el segundo abastecedor más importante de Latinoamérica en muebles de madera.

Sin embargo, este potencial económico se ve confrontado con las amenazas a la capacidad futura de estos bosques de seguir produciendo los bienes y servicios transables y los servicios ecológicos y sociales que los bosques proveen como la regulación del ciclo hidrológico, la prevención de la erosión y desastres naturales, la protección de cuencas y el alargamiento de la vida útil de los embalses hidroeléctricos.

3.6 RESUMEN

En el cuadro 3.28 se presenta un resumen del análisis anterior, acerca de la posición competitiva de las

actividades representativas de la economía rural de Honduras. Para el resumen se tomaron en cuenta tres variables: tendencias en la producción, índice del comercio neto y presencia de ventajas comparativas en los últimos dos trienios considerados. Por simplicidad se utilizaron los siguientes símbolos:

- aumento en producción del rubro o actividad superior al 1% anual
- disminución en la producción del rubro por debajo del 1% anual
- « estancamiento en la producción (o aumentos o bajas entre -1% y +1% anual)
- + presencia de dinamismo en el comercio neto o ventajas comparativas reveladas
- ausencia de dinamismo en el comercio neto o ventajas comparativas reveladas
- « presencia de ventajas comparativas reveladas mínimas (superiores a 1 pero inferiores a 5)
- « comercio neto intermedio, resultante entre valores de -0.5 a 0.5

Los resultados permiten clasificar los productos en tres grandes categorías:

- Dinámicos:** los tres resultados positivos, o al menos dos positivos y uno intermedio (se marcaron en verde),
- Inciertos:** resultados en direcciones contrarias (se marcaron en amarillo), y
- Rezagados:** dos o tres resultados negativos (se marcaron en naranja).

Cuadro 3.26
INDICADORES DE PRODUCCIÓN DE LA MADERA ASERRADA

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	434,767	395,733	359,167	304,667	389,000	442,000	0.10%
Comercio neto	1.00	1.00	0.99	0.82	0.84	0.93	
Ventajas comparativas reveladas	7,280	5,111	4,168	1,695	4,471	7,766	

Fuente: Elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

Cuadro 3.27
INDICADORES DE PRODUCCIÓN DE MARISCOS

Indicadores	Trienios						Crecimiento 1985-02
	1985-87	1988-90	1991-93	1994-96	1997-99	2000-02	
Producción (Tm)	nd	Nd	nd	nd	nd	nd	nd
Comercio neto	0.16-	0.29-	0.40-	0.50-	0.33-	0.20-	
Ventajas comparativas reveladas	1,436	1,153	1,314	886	1,224	1,550	

Fuente: Elaborado a partir de datos de FAOSTAT (2004).

El resumen muestra sugestivos resultados acerca de la condición de dinamismo o rezago que revelan los principales rubros del sector rural ante el desafío que implica la eventual entrada en vigencia del CAFTA-RD.

Del análisis anterior se resumen los siguientes hallazgos:

a) Los granos básicos, como grupo, muestran claramente una situación de rezago ante el comercio internacional. Excepcionales son los indicios que el frijol rojo presenta al ser un producto naturalmente diferenciado para el mercado nacional y los

nichos étnicos de la población centroamericana que radica en EUA.

b) Los cultivos agroindustriales revelan ventajas comparativas importantes en palma aceitera, azúcar y café; medianamente en tabaco y cacao. Esas ventajas, deberán apuntalarse con el desarrollo de ventajas competitivas basadas en menores costos y/o aumentos significativos en productividad, además de generar valor agregado para alejarlos de su condición tradicional de *comodities* y entrar en los mercados de especialidades.

Cuadro 3.28
RESUMEN DE RUBROS DINÁMICOS Y REZAGADOS

	Dinámicos			Indeterminados			Rezagados		
	Prod	CN	VCR	Prod	CN	VCR	Prod	CN	VCR
Granos básicos									
Maíz							↔	-	-
Frijol	?	↔	+						
Arroz							↓	-	-
Sorgo							?	-	-
Productos Agroindustriales									
Tabaco				↔	↔	+			
Palma aceitera	?	+	+						
Azúcar	?	?	?						
Café	?	+	+						
Cacao				↔	↔	?			
Frutas									
Piña	?	?	?						
Naranja	?	?	?						
Toronja	↓	+	+						
Melón	?	+	+						
Banano	↓	+	+						
Hortalizas									
Tomate	↑	+	+						
Plátano	?	↔	+						
Yuca				?	↔	↔			
Otros productos agrícolas									
Cocotero	?	+	+						
Productos pecuarios									
Carne vacuna				?	↔	-			
Leche							?	-	-
Producción porcina							↓	-	-
Pollo							↓	-	-
Huevos							?	-	-
Pesca y acuicultura									
Tilapia	?	+	↔						
Mariscos	?	+	↔						
Subsector forestal									
Madera aserrada	↔	+	+						
Productos forestales				nd	↔	+			

- c) El caso de las frutas y hortalizas revela el gran potencial competitivo que asumen los rubros tropicales frente al mercado internacional, puesto que como se menciona anteriormente, son productos complementarios y no competitivos frente a la oferta de EUA. Todos los productos escogidos muestran dinamismo para enfrentar el CAFTA-RD y la lucha se dará en la competencia con los países de la región que rivalizan con similar oferta exportable, toda vez que el mercado estadounidense se contraiga o sume mayores exigencias en calidad o medidas sanitarias.
- d) En el caso de los productos pecuarios se revelan consistentemente desventajas comparativas que los vuelve sensibles al libre comercio con los países desarrollados. En el largo plazo, es decir, después del período de protección gradual que les permite el CAFTA-RD, tenderán a ser rubros perdedores, principalmente si el estado de los subsidios a los mismos en EUA se mantiene.
- e) Los productos del mar y la acuicultura se muestran dinámicos, con ventajas comparativas para su producción y comercio internacional, mientras que los rubros del subsector forestal se reparten entre ventajas comparativas para la madera y una situación incierta con respecto a los productos forestales. En ambos grupos, la sostenibilidad de los recursos naturales es un factor clave y pesará crecientemente en las exigencias del mercado con CAFTA-RD.

4.

CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES

4.1 CONCLUSIONES

Del análisis estratégico del sector rural de Honduras, se verifica que la agricultura continúa siendo clave para la economía rural, pero su importancia relativa en la economía nacional tiende a disminuir, en tanto que el sector terciario de la misma, como los servicios y el comercio y las actividades no agrícolas en el mismo sector, crecen positivamente a una tasa promedio anual del 4,3%.

Estos y otros cambios sociales y económicos del sector rural se manifiestan con mayor claridad a partir de la aplicación de la política de apertura económica unilateral, que el país ejecuta desde principios de los años noventa y cuyos efectos serán profundizados por la aplicación del CAFTA-RD, particularmente sobre la evolución futura del sector rural.

En tal sentido, se discutió que el CAFTA-RD reforzará los procesos globalizantes de diferenciación y especialización económica entre países y regiones del mundo, y que igualmente este proceso incidirá al interior de Honduras, mediante el desarrollo relativo de algunas zonas y rubros con ventajas comparativas para competir y simultáneamente con el rezago de aquellas sin ventajas comparativas ante el libre comercio.

Del análisis de las negociaciones del CAFTA-RD se desprende que el espíritu del mismo no se basó en las asimetrías existentes entre ambas economías, sino que más bien impulsa condiciones de igualdad para el comercio, las inversiones, servicios, los derechos de propiedad intelectual, los servicios financieros, las telecomunicaciones, el comercio electrónico y las compras del Estado, mediante reglas tales como *trato nacional* y *trato de nación más favorecida* y otras similares.

La aplicación del CAFTA-RD profundizará los impactos generales que la apertura económica unilateral ya muestra sobre la economía nacional, entre los cuales se cuentan:

- a) El crecimiento significativo del comercio entre Honduras y EUA, con una balanza comercial que tiende a ser negativa para Honduras. Sin embargo, con la expansión de la industria de maquila, la balanza comercial tiende a ser positiva para Honduras, con lo cual se evidencia el papel estratégico de la maquila en el equilibrio comercial del país.
- b) El CAFTA-RD estimulará un aumento de la rivalidad competitiva entre las empresas de los sectores más involucrados en sus efectos. Esto es particularmente importante para la agricultura, la agroindustria y la industria manufacturera orientada al mercado nacional.
- c) El CAFTA-RD supone una mayor integración a los mercados financieros y de inversión internacionales. El balance de riesgos y oportunidades que tal tendencia implica, el CAFTA-RD con su provisión de confianza y estabilidad, podría mejorar la calificación de riesgo-país de Honduras, con consecuencias favorables para sumar nuevas fuentes de inversión y financiamiento.
- d) Con la evidencia analizada no hay una conclusión definitiva sobre el resultado neto entre ganancias y pérdidas en empleos, que el CAFTA-RD puede provocar. Se estima que la industria de maquila, uno de los sectores previsiblemente ganadores, aportaría un crecimiento anual de empleos del 10% anual para los próximos 10 años. Sin embargo, con la incorporación anual de 170,000 jóvenes al mercado de trabajo, el efecto positivo de la maquila resulta claramente insuficiente para resolver las altas tasas de desempleo y subempleo del país.
- e) La inversión adicional a generar por el CAFTA-RD tenderá a concentrarse en el llamado corredor de desarrollo central, con una fuerte concentración en el valle de Sula, el valle de Comayagua, el Distrito Central y la llanura de Choluteca.

En el ámbito del sector rural propiamente dicho, la investigación identificó efectos en los precios agrícolas, la seguridad alimentaria, la competitividad rural, el ambiente y las actividades rurales no agrícolas. Entre los efectos e impactos identificados están los siguientes:

- a) Los precios pagados al productor de aquellos productos orientados al consumo nacional continuarán a la baja y/o mostrarán una mayor inestabilidad en su comportamiento, en tanto que los precios al productor de la agroexportación orientada hacia EUA tenderán a competir por precios, forzando el logro de incrementos en la productividad y el valor agregado y en el largo plazo la búsqueda incesante de diferenciación competitiva.
- b) Por otra parte, se espera que los precios reales de los insumos, equipos y tecnología agrícola y el valor económico de la tierra tenderán a aumentar en la medida que se desarrolla un mercado de tierras y se generan nuevas inversiones sustanciales en las zonas de mayor potencial forestal, turístico o agropecuario. El salario rural tenderá a diferenciarse más entre los estratos: tradicional y no tradicional y dentro de estos entre los rubros que resulten ganadores y perdedores. Lo anterior se conjugará para comprometer la rentabilidad rural, especialmente en los rubros sensibles al libre mercado, que no sean efectivamente protegidos y/o que no se reestructuren para lograr niveles apropiados de competitividad.
- c) En seguridad alimentaria, la canasta alimentaria podría abarataarse, si los canales de comercialización se modernizan y operan con mayor eficiencia y transparencia. Pero la producción nacional de alimentos básicos tenderá a disminuir y el país dependerá cada vez más del comercio internacional para satisfacer su demanda alimentaria. Asimismo, un mayor libre comercio impulsado por el CAFTA-RD estimulará aun más la sustitución de los patrones de consumo nacionales por patrones imperantes en EUA.
- d) En lo ambiental, se intensificará el uso de las tierras de vocación agrícola situadas en valles y altiplanos y se abandonarán o subutilizarán las tierras de menor valor productivo, lo cual podría inducir una especie de zonificación productiva con un uso intensivo de las tierras de mayor valor económico.
- e) Con el CAFTA-RD en ejecución se espera un mayor dinamismo de las exportaciones, particularmente de las llamadas exportaciones no tradicionales, en los rubros con ventajas comparativas y donde la oferta de Honduras es complementaria y no competitiva con la oferta de EUA.
- f) El libre comercio profundiza la transnacionalización de la economía nacional y el CAFTA-RD favorecerá una mayor penetración del capital transnacional en la economía nacional y en menor magnitud en el sector rural del país.
- g) El CAFTA le daría un nuevo impulso a la expansión de las actividades rurales no agrícolas, ya sea por la misma modernización de algunas de las cadenas agroempresariales dinámicas que generarán una demanda por bienes y servicios de apoyo, como por su integración hacia delante (transporte, distribución, comercio, etc.), así como por la mayor demanda interna basada en nuevos *motores* económicos, tales como el turismo, las remesas familiares internacionales y la misma industria de maquila, con sus remesas familiares nacionales.

El análisis de los rubros que pueden ser ganadores y perdedores frente al CAFTA-RD identificó los siguientes hallazgos:

- a) Entre los rubros rezagados se encuentran los granos básicos (excepto frijol rojo) y los productos pecuarios. Ambas categorías revelan consistentemente desventajas comparativas que los vuelve sensibles al libre comercio con EUA.
- b) En tanto que en los rubros que revelan dinamismo frente al comercio internacional están los cultivos agroindustriales como el café y el tabaco. La categoría de frutas y hortalizas revela el gran potencial competitivo que asumen los rubros tropicales frente al mercado internacional. Asimismo, los productos del mar y la acuicultura se muestran dinámicos, y los rubros del subsector forestal se reparten entre ventajas comparativas para la madera aserrada y una situación incierta con respecto a los productos forestales.
- c) Aparte del análisis cuantitativo se considera que otros sectores y rubros con gran potencial para su expansión con el CAFTA son el comercio y los servicios rurales, especialmente el ecoturismo, agroturismo y turismo de aventura, la bioprospección para la industria farmacéutica, cosmética y aplicaciones similares de la biodiversidad nacional, así como la artesanía y la pequeña industria y la agroindustria.

4.2 RECOMENDACIONES

A lo largo de este informe se han presentado diversas ideas y sugerencias para enfrentar los costos de la aplicación del CAFTA-RD. Estas medidas aluden esencialmente a definir una estrategia de país que reside en el desarrollo de capacidades nacionales para

ajustarse a los constantes cambios del entorno internacional, donde es crucial convertir eficaz y ágilmente las ventajas comparativas en ventajas competitivas. Especialmente el presente estudio sugiere la integración de las cadenas productivas, la generación de valor de las materias primas producidas por el sector rural y la diferenciación de productos y servicios como las frutas y vegetales tropicales, la biodiversidad, los servicios y el turismo en sus diversas manifestaciones, donde el país se complementa y no compita con EUA.

Con la aplicación del CAFTA-RD se intensificará la disponibilidad alimentaria a partir del comercio internacional, especialmente en los productos que EUA provee a precios menores, como los cereales y productos cárnicos, porque estos gozan de fuertes subsidios y alta productividad. En este punto, las condiciones moldeadas por el CAFTA-RD sugieren una senda que deben seguir los países centroamericanos, consistente en aprovechar los menores precios de los alimentos suministrados por el libre comercio con EUA, como una forma para estabilizar el costo de vida de la población y mantener así, la ventaja de su mano de obra barata, mientras el país diversifica su aparato productivo y se desarrollan los sectores y rubros con ventajas comparativas.

El análisis de ventajas comparativas permite identificar *a priori* un cuadro general de rubros ganadores y perdedores y permitirá a los entes formadores de política, así como a los gremios empresariales y organizaciones públicas y privadas interesadas en el sector rural, orientar sus acciones en apoyo a quienes resulten afectados o requieran de asistencia externa para enfrentar los desafíos derivados del Tratado.

En tal sentido, conviene asegurar la protección efectiva de los rubros sensibles beneficiados con el Programa de Desgravación gradual. Entre los granos básicos se debe considerar el apoyo a la cadena productiva del frijol rojo para su mayor diferenciación hacia el mercado nacional y los nichos étnicos de la población centroamericana que radica en EUA.

Los cultivos agroindustriales deberían apuntarse con el desarrollo de ventajas competitivas basadas en menores costos y/o aumentos significativos en productividad, además de generar valor agregado para alejarlos de su condición tradicional de *comodities* y entrar en los mercados de especialidades. Igual situación sugieren los resultados de algunos rubros clasificados en otros productos, como el café y el cacao.

El caso de las frutas y hortalizas revela el gran potencial competitivo que asumen los rubros tropicales, puesto que son productos complementarios y no competitivos frente a la oferta de EUA. No obstante, el gran reto de este y otros grupos de productos y

servicios con *sello de país*, será un aumento sustancial de la rivalidad competitiva con los países vecinos que muestran un similar cuadro de fortalezas y ventajas comparativas.

En el caso de los productos pecuarios se revelan consistentemente desventajas comparativas que los vuelven sensibles al libre comercio con los países desarrollados. En el largo plazo, es decir después del período de protección gradual que les otorga el CAFTA-RD, tenderán a ser rubros perdedores, a menos que se logren desarrollar productos diferenciados, tal como sucede actualmente con la oferta de quesos criollos y quesillos, que satisface una creciente demanda basada en nichos específicos (demanda nostálgica, étnica) de la población nacional y la residente en EUA.

Los productos del mar y la acuicultura, así como los rubros del subsector forestal, tienen un gran potencial, pero cuya expansión dependerá de la sostenibilidad de los recursos naturales y del cumplimiento de las normas ambientales exigidas por el mercado internacional.

La economía rural debe ser apoyada con unas políticas diferenciadas en función de la lógica que gobierna cada estrato, sus características socioculturales y las posibilidades productivas de cada uno:

- a) La población en pobreza marginal (agricultura de subsistencia, precaristas, familias rurales en riesgo alimentario) por sus propias limitaciones y lógica de subsistencia, deberán ser apoyadas con programas de desarrollo rural, que apunten al objetivo de consolidar su seguridad alimentaria, resolver sus carencias sociales, evitar el impacto ambiental sobre los recursos naturales frágiles y respetar su patrimonio cultural. Especial atención requieren los grupos étnicos rurales.
- b) En tanto que la agricultura semicomercial (estratos de pequeños productores, parte de los medianos y buena parte de las empresas del sector de la reforma agraria), así como la población en actividades no agrícolas de pequeña escala, debe tener acceso a programas de tecnología, crédito y capacidades gerenciales, que les permitan insertarse apropiadamente en un mercado cada vez más competitivo. El apoyo debe apuntar hacia la eficiencia, la innovación y la diversificación económica. El reto de estos grupos sociales debería ser: realizar su potencial para abastecer el mercado interno, generando mayor valor y empleos, eventualmente con autonomía de la ayuda externa.
- c) El sector empresarial tanto de grandes empresas, como una parte de las medianas empresas rurales, así como una fracción del sector reformado, orientados a los mercados externos, necesitan de asistencia financiera y tecnológica para constituirse en agronegocios con niveles de competitividad

internacional, explotando los rubros donde el país tiene ventajas comparativas con respecto al mercado de Estados Unidos.

- d) Para las unidades rurales pequeñas y medianas con capacidades, relaciones y conocimientos necesarios para desarrollar actividades en los sectores: secundario (pequeña industria manufacturera, agroindustria, construcción) y terciario (transporte, comercio, turismo, servicios profesionales, talleres de mantenimiento, etc.) se debe promover el mayor acceso a capitales, recursos humanos e institucionales
- e) El diseño de políticas, programas y proyectos de apoyo deben considerar un tratamiento diferenciado entre las zonas rurales de mayor desarrollo relativo (Valles de Sula, Comayagua, Aguan, Litoral Atlántico, Choluteca, etc.) y las zonas rurales deprimidas (municipios montañosos del Occidente y Centro del país, zonas secas del Sur, etc.) Para las primeras zonas, las recomendaciones de política se dirigen a reducir los costos de transacción que enfrentan las inversiones en la organización de actividades no agrícolas.
- f) Para las zonas rurales de mayor pobreza relativa, las decisiones de inversión pública deben vincularse a las prioridades establecidas en la ERP, las cuales asignan una mayor inversión pública en los municipios más pobres del país, con la intención de reactivar la economía rural y atraer la inversión privada a estas zonas (camino, electrificación, telecomunicaciones, riego), así como para ampliar el acceso de los hogares rurales a servicios básicos y desarrollo de capital social (educación, acceso a crédito, activación de los mercados de tierra, etc.).

Se recomienda aplicar el enfoque de cadenas agroalimentarias en los esfuerzos de promoción y asistencia al sector rural de Honduras. Este enfoque tiene la ventaja que reúne a los actores cara a cara, facilitando la negociación de puntos críticos como los márgenes de comercialización y ensanchando la comprensión de resultado global de la cadena, donde el valor agregado, la productividad y la competitividad es un esfuerzo de todos los eslabones.

En los programas y proyectos dirigidos al sector rural se requiere rescatar la extensión rural con formas novedosas de enseñanza aprendizaje adecuados a las circunstancias de los agricultores, entre las cuales

cabe mencionar los centros campesinos de enseñanza y aprendizaje, la planificación rural y la promoción de una visión holística de los sistemas agroecológicos, las cadenas agroalimentarias y muy importante, de la economía no agrícola (Mipyme en comercio, servicios, pequeña industria, turismo, etc.) que se expande velozmente en el área rural. Asimismo, la formación metodológica de liderazgo local y el voluntariado, la fuerte participación de las mujeres y otros caminos recomendados por numerosas propuestas al respecto.

Uno de los aspectos críticos de la ejecución del CAFTA-RD lo será su administración, especialmente en la verificación y exigibilidad de los mecanismos de protección arancelaria. Se requiere que la sociedad civil o una instancia independiente, establezca una unidad de monitoreo y evaluación de la ejecución del CAFTA-RD, para cuidar su cumplimiento disciplinado, proponer ajustes y modificaciones al mismo y ofrecer realimentación objetiva y transparente a la sociedad.

Al gobierno y sector empresarial se sugieren acciones de cabildeo con los organismos financieros internacionales para que sus prioridades de asignación de la ayuda externa sean consistentes con las necesidades de los sectores perdedores del CAFTA-RD.

En vista de que el CAFTA-RD tiene una fuerte implicación estratégica para la economía hondureña, es necesario que el país forje su propia definición de un plan estratégico de largo plazo que integre este y otros tratados comerciales, junto con la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, el cual deberá cubrir los vacíos y falencias de estos instrumentos específicos y que defina la senda hacia el desarrollo humano sostenible de Honduras, dentro del proceso de globalización.

La presente investigación es un esfuerzo inicial para identificar los probables impactos y efectos del CAFTA-RD sobre el sector rural de Honduras. Los resultados presentados requieren análisis adicionales y de mayor nivel de detalle para su validación. En tal sentido se sugiere una línea de investigación hacia análisis más específicos, tales como los análisis de competitividad por productos, los estudios de factibilidad o la metodología llamada en la literatura especializada *domestic resource cost (DRC)*. Para esto sería indispensable contar con información de costos de cada producto y servicio producido por el sector, tal como lo plantea Rodas Martini en su documento citado.

BIBLIOGRAFÍA

- Cruz, Daniel y otros. Informe del Estudio "Investigación de los Impactos del ALCA y CAFTA sobre la Economía Rural en Honduras". Agencias de Cooperación Internacional. Tegucigalpa, Honduras. Marzo 2004.
- BCH. Flujos De Inversión Extranjera Directa En Honduras 2000-2004. Tegucigalpa, abril 2005.
- BID. Problemas y Oportunidades para el Desarrollo de la Economía Rural. Documento de trabajo. Washington, abril 1999
- Caritas. Discurso del Señor Cardenal Frente a la Firma del CAFTA. Diciembre, 2003
- Zelaya, Carlos Andrés y Reardon, Thomas. La incorporación del fomento del empleo rural no agrícola En los proyectos de desarrollo: El caso del Proyecto Lempira Sur FAO En Honduras. 2001.
- CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003. <http://www.eclac.cl/publicaciones/>
- CEPAL. Julio Berdegú y otros. Empleo e Ingreso Rural no Agrícola en América Latina y el Caribe. S/f.
- CEPAL. Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2002 - 2003
- COAGROH. Estrategia para el Desarrollo Empresarial Agropecuario a Corto Plazo y Mediano Plazo: Marco de Políticas Propuesto al Sector Público y Compromisos del Sector Privado. Tegucigalpa, julio 2001.
- COHEP. Presentación MP Micheletty. Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de América. Congreso Año Internacional del Arroz. Tegucigalpa, 2003.
- CRS. Recomendaciones al Representante Comercial de Estados Unidos respecto a las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de Centroamérica. Octubre 2003
- Moncada, Rigoberto. FAO. El Salario Mínimo y el Sector Informal dentro del Marco del Derecho a la Alimentación. Tegucigalpa, agosto 2004.
- FAO/CAC/CORECA. "Proyecto de Seguridad Alimentaria en Mesoamérica: Preparación de un Marco Orientador de Políticas y Proyectos de Inversión" El Estado de la Inseguridad Alimentaria en Centroamérica y México. San José, noviembre 2003.
- FENAGH. Política de Estado para la Agricultura de Honduras. Pronunciamiento y Propuesta. S/f
- FOSDEH. Un tema Pendiente. Propuesta de sociedad civil a la ERP en el marco del Grupo Consultivo para Honduras. Tegucigalpa, Junio 2004
- Grupo Remesas, Asociación ANDAR y Red para el Desarrollo Sostenible (RDS). Foro Remesas para el Desarrollo. Tegucigalpa, Honduras. 2003.
- INCAE. Citado por el diario La Republica. Efectos del TLC no son automáticos. Sección Noticias y Negocios. Costa Rica, marzo, 2003.
- INE, EAP Zamorano. Indicadores Básicos sobre el Desempeño Agropecuario 1971-2000. Tegucigalpa, Honduras, abril 2001.
- INE. Indicadores básicos sobre el desempeño agropecuario 1971-2001. Mayo 2002.
- INE. Situación de la Pobreza Año 2003. Tegucigalpa, Honduras, mayo 2004.
- La Academia de Costa Rica. Retos y Oportunidades para los Sectores Agropecuario y Agroindustrial de Centroamérica ante el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Mayo, 2004.

- Mesa Agrícola Hondureña. Rubro Forestal: Propuesta de Corto, Mediano y Largo Plazo. SAG. 2003.
- OEA-Gobierno de Honduras. Programa Nacional de Manejo de Cuencas. Estudios Básicos: Uso del Suelo. Tegucigalpa, Honduras. 1992.
- OXFAM. Seguridad Alimentaria en Nicaragua: Implicaciones del Ajuste Estructural y Políticas de Estabilización. Borrador, 1996.
- Pensamiento Solidario. Reflexiones en torno al tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (TLC EUCA). El caso de Costa Rica. Febrero de 2004
- Pensamiento Solidario. Reflexiones en Torno al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (TLC EUCA). El caso de Costa Rica. Febrero de 2004
- PMA Honduras. Análisis y cartografía de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional. Tegucigalpa, Honduras. Octubre 2003.
- PNUD. Informe Sobre Desarrollo Humano Honduras 1998. Tegucigalpa, noviembre 1998.
- Pablo Rodas-Martini. Programa Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI. Sectores agrícolas dinámicos y rezagados en Guatemala. Estudio para el Banco Mundial, primera versión. Guatemala, octubre de 2003
- Carlos Jaramillo. Revista Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI. ¿Qué sabemos de los Efectos del CAFTA? 2004.
- Ruben, Ruerd y van den Berg, Marrit. Compilación de RIMISP. Empleo no agrícola y alivio de la pobreza de los hogares rurales de Honduras. 2003.
- SAG. Econosul Consultora S.R.L. Reorientación de la Agricultura Comercial Hondureña. Tegucigalpa, 2001.
- SAG. Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004 – 2021. Tegucigalpa, Honduras. S/f.
- SERNA. Informe del Estado del Ambiente, Honduras 2000. Tegucigalpa, 2001.
- SIC, CONAMIPYME, FIDE, ASPPE. Política para el Apoyo a la Competitividad de las MIPYMES. Documento final. Honduras, agosto de 2003.
- SIC, USAID. Indicadores de Sensibilidad de Productos Agroalimentarios de Honduras. Tegucigalpa, junio 2003.
- SIC. Texto Oficial del Tratado de Libre Comercio Centroamérica y Estados Unidos. 2004

Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI.
Editado y compilado por Pablo Rodas Martini. Volumen
III. 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