

El proyecto de unión aduanera centroamericana

Más allá de la retórica

Fernando Rueda-Junquera*

La consolidación del proceso de integración centroamericana es una de las condiciones establecidas por la Unión Europea para la firma de un Acuerdo de Asociación Económica con la región. Este factor exógeno ha contribuido a impulsar el proyecto de restablecimiento de una unión aduanera centroamericana iniciado a principios de la década de los noventa. Este artículo valora el estado de avance de este proyecto, identificando sus principales potencialidades y debilidades.

Palabras clave: integración económica, comercio internacional, desarrollo económico, América Central.

Clasificación JEL: F15, O54.



COLABORACIONES

1. Introducción

La cumbre de presidentes centroamericanos celebrada en Antigua, Guatemala, en junio de 1990 dio un fuerte impulso a la revitalización del Mercado Común Centroamericano (MCCA), acuerdo de integración regional creado en 1960 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Este renovado esfuerzo de integración de los años noventa no ha supuesto una vuelta al viejo programa lanzado en los años sesenta. La integración regional sigue siendo contemplada como un instrumento para acelerar las tasas nacionales de crecimiento económico, pero su objetivo principal ha cambiado. No se pretende extender al ámbito

regional las políticas nacionales de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), sino apoyar un modelo de crecimiento orientado hacia el exterior basado en la promoción de las exportaciones no tradicionales. Como parte de este cambio, los gobiernos centroamericanos han adoptado compromisos tales como la liberalización del comercio intrarregional y la drástica reducción del arancel externo común (AEC), compromisos que han de materializarse en el restablecimiento de una unión aduanera.

El objetivo de este artículo es valorar la potencial contribución del nuevo MCCA al desarrollo económico de los países centroamericanos. Con este propósito, el trabajo se estructura en cuatro secciones. La primera (apartado 2) analiza las principales medidas adoptadas para restablecer la unión aduanera en la que se ha

* Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Burgos e Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.

de concretar el nuevo MCCA. La segunda y tercera sección (apartados 3 y 4) examinan respectivamente, los logros y limitaciones del nuevo proceso de integración económica centroamericana. La cuarta y última sección (apartado 5) muestra las conclusiones obtenidas de esta valoración.

2. Reactivación del Mercado Común Centroamericano

De las declaraciones de las cumbres presidenciales de los primeros años noventa así como del Protocolo de Guatemala suscrito en octubre de 1993 para modificar el Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960, se deduce que los gobiernos centroamericanos han reavivado el MCCA bajo el enfoque del *regionalismo abierto o nuevo regionalismo*. Los gobiernos de la región han manifestado su intención de apoyar una nueva integración liderada por las fuerzas del mercado, compatible con un desarrollo económico orientado hacia el exterior (Bulmer-Thomas, 1998; Rueda-Junquera, 1999; Bodemer y Gamarra, 2002; SGSICA-CEPAL, 2004).

Las principales iniciativas del nuevo MCCA han ido dirigidas a restablecer los dos instrumentos esenciales de una unión aduanera: el libre comercio intrarregional y el AEC. La última iniciativa adoptada data de junio de 2002 cuando en el marco de la XXI Cumbre de Presidentes Centroamericanos celebrada en Granada, Nicaragua, se aprobó el Plan de Acción para la Integración Económica Centroamericana. El objetivo general de este Plan de Acción es la consolidación del proceso de integración económica centroamericana haciendo énfasis en el establecimiento gradual y progresivo de una unión aduanera. Para aplicar dicho Plan se aprobó en junio

de 2004 el marco general en el que se llevan a cabo las negociaciones para la formación de la unión aduanera centroamericana.

En la actualidad se otorga el beneficio del libre comercio intrarregional solamente a los bienes originarios de los países miembros del MCCA, con la excepción de los que se encuentran incluidos en el Anexo A del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. El número de productos originarios de Centroamérica que no se benefician del libre comercio intrarregional es pequeño. Únicamente están excluidos para todos los países, el azúcar y el café sin tostar. A ello se agregan las restricciones impuestas a las importaciones de alcohol etílico por Costa Rica y Honduras, a las de café tostado por Costa Rica, y a las de derivados del petróleo y bebidas alcohólicas destiladas por Honduras (SIECA, 2005d, pág. 91). Para lograr efectivamente la libre movilidad de los bienes dentro de la unión aduanera centroamericana todavía se deberá eliminar el Anexo A y otorgar el mismo tratamiento a los bienes no originarios de la región, esto es, que el libre comercio se extienda al conjunto de bienes consumidos —y no sólo producidos— en la región.

Con el objeto de facilitar el libre comercio intracentroamericano, se han generado un conjunto de normas aplicables al comercio intrarregional. Las principales normas aprobadas por los gobiernos del MCCA han sido los reglamentos centroamericanos sobre prácticas desleales de comercio (1995), medidas de salvaguardia (1996), origen de las mercancías (1998), medidas de normalización, metrología y procedimientos de autorización (1999) y medidas sanitarias y fitosanitarias (1999). Junto a estos reglamentos, se ha creado un mecanismo de solución de controversias comerciales en 2002.



COLABORACIONES

Los reglamentos reseñados proporcionan un marco general para orientar la armonización de normas, pero no constituyen un conjunto de normas que sirvan para evaluar situaciones específicas, lo que limita su efectividad como factor impulsor del comercio intrarregional. Para subsanar esta deficiencia se están desarrollando propuestas para avanzar en la armonización de normas que se apliquen a situaciones específicas (1). En este contexto, se está debatiendo sobre el grado en que es necesario armonizar a nivel centroamericano la normativa existente o si alternativamente, resulta mejor adoptar normas internacionales. Adicionalmente, este debate se ve alterado por la posibilidad de que los países centroamericanos apliquen entre sí las normas ya convenidas con Estados Unidos como parte del acuerdo de libre comercio firmado en 2003 (*United States-Central America Free Trade Agreement*, CAFTA). Ello podría tener la ventaja de constituir un conjunto de normas en las que la presión para cumplirlas sería mayor. Sin embargo, no supondría un elemento endógeno de consolidación y profundización de la unión aduanera centroamericana.

La aplicación de normas armonizadas contribuirá a una mayor transparencia y fluidez del comercio intracentroamericano. Asimismo, el hecho de que exista un mecanismo formal de solución de controversias comerciales facilitará la aplicación de dichas normas armonizadas. En la práctica, todavía es necesario comprobar si este mecanismo es un efectivo medio para reducir los costes de transacción

dentro de la región, al ser capaz de disminuir la incertidumbre y redundar en costes menores a los que se derivan de los litigios internacionales iniciados para dirimir disputas comerciales intrarregionales.

Por lo que respecta al AEC, se ha avanzado sustancialmente en la armonización de los aranceles aplicados por cada país miembro del MCCA frente a terceros países, de tal manera que se cuenta con un AEC armonizado para la mayor parte de los productos. En 2005 había 332 líneas arancelarias pendientes de armonización y 5.861 líneas arancelarias armonizadas, que representan el 94,6 por 100 del total de líneas arancelarias (SIECA, 2005d, págs. 79-87) (2).

También se han producido progresos en materia de procedimientos aduaneros y de legislación aduanera (SIECA, 2005a). En los últimos años se ha asistido a un proceso de modernización de las aduanas centroamericanas, que se ha plasmado en mejores métodos para el control de las mercancías, así como en una agilización de los trámites de comercio entre países. En la parte normativa se han logrado avances importantes tales como la entrada en vigor en los cinco países del MCCA, del Código Arancelario Uniforme Centroamericano (CAUCA) y de su correspondiente Reglamento. También se cuenta con un Manual Único de Procedimientos Aduaneros, que se está aplicando en algunas aduanas. Asimismo, se están elaborando diferentes proyectos de legislación aduanera (legislación para la lucha contra el contrabando y el fraude aduanero, reforma del Regla-

(1) Por ejemplo, se está trabajando en la armonización de normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, registros (con cuatro subgrupos técnicos específicos: alimentos y bebidas, medicamentos y productos afines, insumos agropecuarios, e hidrocarburos), normas de origen y normativa de propiedad intelectual. Para más detalles, véase SIECA (2005a).

(2) En el total de 6.193 líneas del universo arancelario no se incluyen los vehículos por estar clasificados con diferente nomenclatura en los países centroamericanos. No obstante, en la actualidad ya se ha logrado la armonización de la nomenclatura de vehículos, con lo que a partir de ahora se podrá iniciar su armonización arancelaria a nivel centroamericano.



COLABORACIONES

mento sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional, código de conducta para funcionarios aduaneros y auxiliares de la función pública aduanera, etcétera).

En cuanto al establecimiento de una aduana conjunta, el MCCA cuenta con cuatro modelos de administración aduanera (INTAL, 2004, páginas 17 y 18). Estos modelos han sido diseñados con el fin de ensayar las diferentes formas en las que se podría administrar el comercio de la región en el marco de una unión aduanera. Los modelos de aduanas que se han puesto en práctica son los siguientes: tres de carácter intrarregional —la integrada, la yuxtapuesta y la trinacional—, y uno de carácter periférico.

La aduana integrada consiste en compartir una única oficina de trámites aduaneros por parte de dos países, que son miembros de un mismo territorio aduanero. La yuxtapuesta se refiere al mismo caso anterior, pero manteniendo oficinas distintas en cada país, que coordinan sus actividades. En este caso las oficinas aduaneras se comprometen a aplicar procedimientos aduaneros complementarios mediante el uso de mecanismos de comunicación electrónica, que garantiza el control efectivo de los tránsitos intrarregionales de origen a destino. En este sentido, se está trabajando en la aplicación de un sistema de interconexión electrónica que permita la transmisión electrónica anticipada de los Formularios Aduaneros Uniformes Centroamericanos (FAUCAs) y las Declaraciones de Tránsito Internacional (DTIs), formularios que utilizan las mercancías originarias del MCCA.

Desde 2003 las principales aduanas entre Guatemala y El Salvador cuentan con un modelo ya sea integrado o yuxtapuesto de administración. Estos dos países son los que más han avanzado a la hora de impulsar la facilitación aduanera y

migratoria en el ámbito de las fronteras intrarregionales (3).

Las aduanas trinacionales corresponden a servicios de administración aduanera de tres países que convergen para el desarrollo de sus funciones en un edificio común donde ejecutan procedimientos uniformes y coordinados. El Amatillo (Honduras) es un ejemplo de aduana trinacional en la que participan El Salvador, Guatemala y Honduras.

Ninguno de los tres modelos de aduanas intrarregionales examinados constituye el tipo de aduana que correspondería tener en una unión aduanera en la que se permitiera la libre circulación no sólo de los bienes producidos en el MCCA, sino también de los bienes consumidos en la región. El modelo de aduana periférica puede subsanar este problema y es el que más se acerca al tipo de aduana propia de una unión aduanera. Este modelo consiste en localizar los servicios de administración aduanera en la periferia exterior del territorio aduanero común, aplicando los mismos procedimientos en el marco de una legislación aduanera uniforme. En este caso, las mercancías ingresadas por la aduana periférica quedarían en libre circulación por el territorio aduanero común. Actualmente, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua han establecido un



COLABORACIONES

(3) De hecho, desde el 15 de noviembre de 2004 han simplificado sustancialmente sus procedimientos para facilitar la movilidad de mercancías y personas. En estos momentos el procedimiento aduanero para el traslado de carga en los puestos fronterizos entre ambos países, se ha simplificado a únicamente dos trámites: el transportista presenta el FAUCA en la ventanilla integrada y seguidamente, el oficial de aduanas verifica la documentación y el pago correspondiente. En materia migratoria, cuando se emplee la vía terrestre, los viajeros entre Guatemala y El Salvador, tendrán como único requisito para entrar y salir de ambos países, la entrega del formulario migratorio en un buzón instalado en el puesto fronterizo. Para los salvadoreños y guatemaltecos que utilicen la vía aérea, su vuelo se considerará como doméstico, con lo que utilizarán un paso exclusivo donde solamente mostrarán el documento que identifique su nacionalidad.

plan piloto con seis puntos fronterizos que operan como aduanas periféricas: Puerto Quetzal, Santo Tomás de Castilla, Puerto Barrios y Tecún Umán (Guatemala), Puerto Cortés (Honduras) y Peñas Blancas (Nicaragua).

En suma, desde el inicio de la década de los noventa, la reactivación del MCCA ha tenido como uno de sus objetivos prioritarios, el restablecimiento de una unión aduanera. Sin embargo, tras casi tres lustros el nuevo MCCA sigue siendo una unión aduanera imperfecta.

3. Logros del proceso de integración económica centroamericana

Se espera que el nuevo regionalismo aporte mecanismos que contribuyan decididamente al desarrollo económico de los países centroamericanos. La reactivación del MCCA ha conseguido impulsar sustancialmente el comercio intrarregional, mejorar su calidad y atraer inversiones intrarregionales, contribuyendo de este modo al crecimiento económico de la región.

Desde el inicio de la década de los noventa, el comercio intrarregional del MCCA ha experimentado un significativo y sostenido crecimiento. El valor de las exportaciones e importaciones intrarregionales en el período 1990-2004 se quintuplicó, pasando respectivamente, de 671 y 638 millones de dólares en 1990 a más de 3.300 millones de dólares en 2004 (Cuadro 1 y Figura 1).

No sólo se ha logrado mejorar el valor del comercio intrarregional desde 1990, sino también su calidad. Como se ha puesto de manifiesto en diversos estudios (Rodas, 1998; Rueda-Junquera, 1999, cap. III; BID 2000 y 2002; Monge, 2003), el comercio intrarregional ha sido de mayor calidad que el comercio extrarregional, caracteri-

zándose por su mayor contenido de productos manufacturados y de comercio intraindustrial (4).

El crecimiento sostenido del comercio intrarregional es esencial para aumentar la interdependencia económica de los socios del MCCA y reducir su vulnerabilidad externa. En la medida en que el comercio intrarregional adquiera una mayor importancia relativa en los flujos comerciales de los países centroamericanos, se reducirá su dependencia del comercio extrarregional y se moderará el impacto de los *shocks* externos adversos en sus economías.

La mayor calidad del comercio intrarregional en expansión es especialmente relevante para el desarrollo económico de Centroamérica. La creciente presencia del comercio intraindustrial en el intercambio intrarregional de manufacturas contribuye a desarrollar nuevas ventajas comparativas alternativas al patrón de especialización en bienes primarios, ya que mejora la eficiencia productiva de la industria e impulsa su diversificación.

El crecimiento del comercio intrarregional de manufacturas en el nuevo MCCA también puede ser un elemento importante para lograr una unión aduanera con creación neta de comercio. El viejo MCCA estaba condenado a ser desviador neto de comercio porque comenzó su existencia con la imposición de un AEC que elevó los niveles arancelarios medios en una región

(4) Los principales sectores involucrados en la expansión del comercio intraindustrial de manufacturas en Centroamérica producen bienes de demanda final. Rueda-Junquera (1999, cap. III) identificó dichos sectores al nivel de cuatro dígitos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (Revisión número 2), en concreto: el 3121 (productos alimenticios diversos), el 3211 (hilado, tejido y acabado de textiles), el 3220 (prendas de vestir), el 3419 (productos de madera y corcho, nep), el 3522 (productos farmacéuticos y medicamentos), el 3523 (preparados de limpieza y cosméticos), el 3551 (neumáticos y cámaras), el 3560 (productos plásticos, nep), el 3620 (productos de vidrio) y el 3720 (industrias básicas de metales no ferrosos).



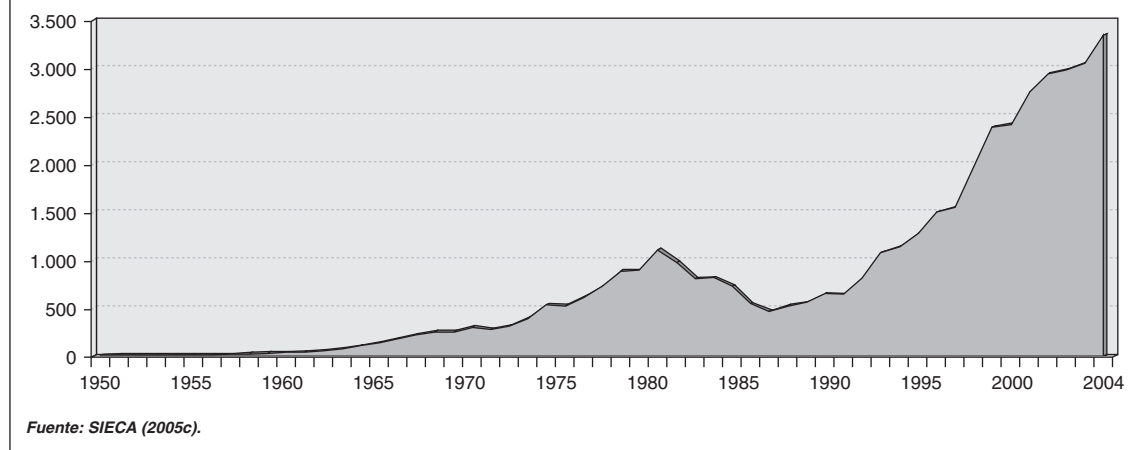
COLABORACIONES

CUADRO 1
MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: COMERCIO INTRARREGIONAL, 1985-2004 (AÑOS SELECCIONADOS)
(En millones de dólares y en porcentajes)

Año	Exportaciones intrarregionales		Importaciones intrarregionales	
	Valor (millones \$)	Participación en las exportaciones totales (%)	Valor (millones \$)	Participación en las importaciones totales (%)
1985.....	485,8	13,5	540,8	10,2
1990.....	671,2	17,1	638,1	9,9
1995.....	1.595,4	21,7	1.497,6	12,4
2000.....	2.616,8	22,7	2.739,3	14,6
2001 (a).....	2.829,4	27,8	2.933,6	14,3
2002 (a).....	2.871,7	28,2	2.949,1	13,4
2003 (a).....	3.076,6	27,3	3.042,1	12,8
2004 (b).....	3.439,7	27,6	3.312,7	12,4
Media 2000-2004...	2.966,9	26,7	2.995,4	13,5

(a) Cifras preliminares.
(b) Cifras estimadas.
Fuentes: Elaboración propia a partir de SIECA (1998) para 1985, 1990 y 1995, y de SIECA (2005b) para el período 2000-2004.

GRÁFICO 1
MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: IMPORTACIONES INTRARREGIONALES, 1950-2004
(En millones de dólares)



COLABORACIONES

en la que se carecía de una base industrial significativa. Por el contrario, el nuevo MCCA ha adoptado un AEC mucho más bajo que su predecesor y al mismo tiempo, existe un mínimo sector industrial en cada país miembro. En este contexto hay más posibilidades de que el nuevo proceso de integración regional pueda resultar en una creación neta de comercio. El menor AEC facilita el incremento de las importaciones extrarregionales y el pleno restablecimiento del área de libre comercio dentro de la región permite la expansión de las importaciones intrarregionales.

Si esta potencial creación neta de co-

mercio viene acompañada de un alto contenido de comercio intraindustrial, se facilitará el proceso de integración económica. El ajuste en la estructura productiva asociado al comercio intraindustrial es menos costoso y su efecto sobre la distribución de la renta es menos severo. En el caso de predominio de este tipo de comercio los países miembros tienen que correr solamente con el coste de eliminar algunas empresas de ciertas industrias, sin tener que abandonar enteramente esas industrias. En cambio, el comercio interindustrial conlleva la completa desaparición de ciertas industrias de algunos

CUADRO 2
MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: PRINCIPALES INVERSIONES INTRARREGIONALES
POR PAÍS DE ORIGEN, 2000

País de origen	Sector	Actividad	Grupo o empresa	País receptor
COSTA RICA	Industrial Comercio Servicios	Materiales de construcción Comercio mayorista Prensa escrita	Grupo Durman Esquivel Supermercados Más x Menos Grupo La Nación	Centroamérica Honduras, Nicaragua Guatemala
EL SALVADOR	Servicios Servicios Servicios Servicios Construcción Comercio	Líneas aéreas Financiera Financiera Hostelería Inmobiliaria Grandes almacenes	Grupo Taca Grupo Cuscatlán Agrícola Comercial Intercontinental Camino Real Grupo Poma Almacenes Simán	Centroamérica Costa Rica, Guatemala Guatemala Costa Rica, Honduras Centroamérica Guatemala
GUATEMALA	Agropecuario Agropecuario Comercio Industrial Servicios Servicios Comercio	Avícola Industria azucarera Supermercados Bebidas gaseosas Hostelería Comidas Rápidas, Vehículos de carga	Grupo Gutiérrez Ingenios Guatemaltecos Grupo Páiz Grupo Mariposa Hoteles Princess Pollo Campero Camiones Hino	El Salvador, Honduras Costa Rica, Honduras, Nicaragua El Salvador, Honduras Honduras, Nicaragua El Salvador, Honduras, Nicaragua Centroamérica Honduras
HONDURAS	Industrial Comercio Vivienda Industrial	Industria cervecera Supermercados Inmobiliaria Bebidas no alcohólicas	Cervecería Hondureña Despensa Don Juan Inversiones Sogeval Grupo Facusse	Nicaragua El Salvador Guatemala El Salvador, Guatemala
NICARAGUA	Servicios Servicios Servicios	Financiero Financiero Financiero	Grupo Pellas Grupo Pacific Grupo Fogel	Centroamérica Centroamérica Guatemala

Fuente: INTAL (2001, Cuadro 24, pág. 38).



COLABORACIONES

países miembros, al ser trasladadas a otros donde los costes comparativos para esas industrias son los más bajos en el mercado regional.

Además de incrementar los flujos comerciales intrarregionales en valor y calidad, el nuevo MCCA se ha convertido en un factor de atracción de nuevos flujos de inversión extranjera directa (IED), particularmente de origen intrarregional. Aunque la relación entre integración regional e inversión no es clara, las perspectivas ofrecidas por un mercado regional integrado, parecen contribuir a que dicho mercado se transforme en un destino importante para la IED. En el caso del MCCA, la afluencia de IED de origen extrarregional ha estado inducida más por los procesos de privatización acometidos por los países de la región en el marco de las políticas de ajuste estructural, que por el restablecimiento del mercado regional, cuyo ta-

maño económico sigue siendo pequeño comparado con los del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

El mercado regional parece haber contribuido en mayor medida a alentar la expansión de los flujos de IED de origen centroamericano. No existe una información estadística recopilada sistemáticamente sobre los movimientos de capitales regionales, pero la evidencia disponible apunta a que las inversiones intrarregionales han estado creciendo desde el restablecimiento del MCCA (Aitkenhead, 2003). Cada vez es mayor la presencia de empresas nacionales de países miembros del MCCA que operan con una visión regional, tomando el MCCA como punto de partida a la hora de diseñar sus estrategias de producción y comercialización. De hecho, este tipo de actividades empresariales forman parte de lo que se conoce como *inte-*

gración real, que tiene lugar al margen de la *integración formal* impulsada por los gobiernos (Monge, 2003, págs. 71-80). El proceso de integración real es construido a partir de la expansión y fortalecimiento de las actividades comerciales y financieras regionales desarrolladas por los principales grupos económicos centroamericanos y por las empresas transnacionales que operan en el área.

Como muestra el Cuadro 2, las principales inversiones intrarregionales tienden a concentrarse en el sector de los servicios, especialmente en las actividades financieras, comerciales y turísticas. Este tipo de inversiones es coherente con el nuevo patrón de crecimiento imperante en la región, basado en el dinamismo de actividades vinculadas a la industria maquiladora y a los servicios.



COLABORACIONES

4. Debilidades y desafíos del nuevo regionalismo centroamericano

A pesar de los logros examinados, la integración regional en Centroamérica está todavía sujeta a numerosas limitaciones, que han de ser subsanadas si se desea que surta los efectos positivos esperados sobre el proceso de desarrollo económico. Entre dichas limitaciones, se pueden destacar las siguientes: el gran predominio del comercio extrarregional, la lenta mejora de la calidad del comercio intrarregional, los problemas distributivos de costes y beneficios, la ausencia de una verdadera política comercial común, la carencia de una administración aduanera común, la limitada coordinación de las políticas macroeconómicas y la debilidad de la institucionalidad regional. A continuación se analizan estas limitaciones y se obtienen algunas implicaciones de política económica e institucional para superarlas.

4.1. Predominio del comercio extrarregional

La liberalización del comercio intrarregional iniciada en los años noventa ha contribuido al rápido crecimiento del mismo, pero parte de ese crecimiento ha representado únicamente la recuperación del comercio perdido como consecuencia de la crisis económica de los ochenta (5). El comercio intrarregional sigue siendo limitado dentro del comercio total del MCCA. En el período 2000-2004 las exportaciones intrarregionales no llegaron a representar en promedio más del 26,7 por 100 de las exportaciones totales, mientras que las importaciones intrarregionales no superaron el 13,5 por 100 de las importaciones totales (Cuadro 1). Estos porcentajes están aún lejos de los que se observan en la Unión Europea, en la que el comercio intrarregional —medido tanto por el lado de las exportaciones como el de de las importaciones— representa más del 60 por 100 del comercio total (Cuadro 3).

El dominio del comercio extrarregional —entre el 73,3 por 100 y el 86,5 por 100 del comercio total— explica por qué la política económica de los gobiernos centroamericanos ha dado prioridad a las relaciones económicas extrarregionales y en momentos de conflicto, no ha favorecido los intereses del proceso de integración centroamericano. Si se desea que el comercio intrarregional adquiera una mayor relevancia para el desarrollo económico de Centroamérica, se hace necesario adoptar medidas que favorezcan su expansión. En este sentido, medidas como la supresión de las barreras no arancela-

(5) Otra parte importante del crecimiento del comercio intrarregional ha sido posible gracias a la entrada neta de capitales, que ha facilitado la financiación de las importaciones y de los déficit por cuenta corriente.

CUADRO 3 UNIÓN EUROPEA (15 PAÍSES) IMPORTANCIA RELATIVA DEL COMERCIO INTRARREGIONAL, 1992-2003 (AÑOS SELECCIONADOS) (en porcentajes)		
Año	Exportaciones intrarregionales porcentaje de las exportaciones totales	Importaciones intrarregionales porcentaje de las importaciones totales
1992	66,9	64,5
1995	64,0	64,1
1999	63,8	62,0
2000	62,4	59,1
2001	61,9	59,5
2002	61,8	60,4
2003	61,9	60,2
Media 1999-2003 .	62,4	60,3

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (<http://epp.eurostat.cec.eu.int>).

rias (BNAs) y la liberalización efectiva del comercio intrarregional de productos primarios y servicios pueden contribuir a alcanzar dicho objetivo.

El uso de las BNAs ha sido uno de los principales obstáculos a la expansión sostenida del comercio intrarregional. Aunque en los últimos años se ha hecho un considerable esfuerzo para reducir las, todavía es necesario conseguir su total eliminación. Por ejemplo, se hace preciso adoptar una política de competencia destinada a eliminar las prácticas oligopolísticas entre los productores nacionales y las prácticas restrictivas entre productores y distribuidores.

La importancia del mercado regional se puede potenciar no sólo suprimiendo estas BNAs al comercio intrarregional de productos acabados, sino también liberalizando el comercio intrarregional de insumos, particularmente el de materias primas y el de servicios. Un mercado regional para tales insumos podría generar un importante ahorro de costes para las empresas centroamericanas. Muchos de los sectores mejor colocados para enfrentar con éxito la inserción comercial internacional son procesadores de materias primas. Una genuina liberalización del co-

mercio intrarregional de materias primas proporcionaría una oportunidad para que esas empresas redujesen sus costes al poder comprar las materias primas del suministrador regional más barato. Asimismo, los costes de otros insumos podrían reducirse si fuesen comercializados libremente dentro del mercado regional. Éste podría ser el caso de servicios como la electricidad, el agua, el gas y algunos servicios financieros.

Aunque las medidas propuestas pueden contribuir a incrementar la relevancia del comercio intrarregional, será necesario —como se muestra a continuación— hacer esfuerzos adicionales para seguir mejorando su calidad y para lograr una distribución más equitativa de los potenciales beneficios del mismo.

4.2. Lenta mejora de la calidad del comercio intrarregional

El comercio intrarregional con su mayor contenido de productos manufacturados y de comercio intraindustrial, ha mostrado una mejor calidad que el intercambio extrarregional. Sin embargo, la evidencia empírica disponible no parece corroborar la idea de que el comercio intrarregional, tal y como se espera en el nuevo regionalismo, haya contribuido sustancialmente a cambiar la estructura de las exportaciones extrarregionales y a mejorar la inserción comercial de Centroamérica (Rueda-Junquera, 1999, cap. III; Monge, 2003; Martínez y Cortés, 2004). Según la teoría del nuevo regionalismo, la creación de un mercado regional ha de permitir que los países miembros adquieran economías de aprendizaje, de tal modo que puedan acceder posteriormente al mercado extrarregional en condiciones competitivas.

Ciertamente se ha producido un aumento de la participación de las manufacturas en las exportaciones extrarregiona-



COLABORACIONES

les —en particular, las destinadas al mercado de Estados Unidos—, así como un cambio en la estructura de esas exportaciones, que han incorporado nuevos productos, tales como la maquila de ropa y en el caso de Costa Rica, los productos electrónicos. La evidencia apunta a que esta nueva modalidad de inserción comercial extrarregional no ha sido impulsada de un modo decisivo por los mecanismos generados por el nuevo MCCA, sino por otros que están ligados a los procesos nacionales de apertura comercial y a los acuerdos preferenciales de comercio, tales como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y más recientemente, la firma del CAFTA. Todo ello sin olvidar el papel decisivo que en los años noventa desempeñó la intensa y sostenida expansión económica de Estados Unidos, principal mercado de exportación extrarregional de las nuevas manufacturas centroamericanas.

Por lo que se refiere a la presencia de comercio intraindustrial en los intercambios intrarregionales, ésta se ha expandido desde el restablecimiento del MCCA. Sin embargo, refleja básicamente una recuperación de los niveles existentes antes de la crisis de los años ochenta. Además, la dimensión actual del comercio intraindustrial en Centroamérica está aún muy lejos de la alcanzada por las naciones industrializadas.

En definitiva, la calidad del comercio intrarregional en el MCCA ha mejorado desde los primeros años noventa, pero a un ritmo lento e insuficiente y sin constatare efectos dinamizadores sustanciales del comercio intrarregional sobre la inserción comercial extrarregional. La liberalización del comercio intrarregional por sí sola no ha sido suficiente para asegurar una mejora sustancial en la calidad del mismo. La liberalización comercial lleva a un uso más eficiente de los recursos productivos regionales. No obstante, una mejor reasignación de dichos recursos sin un apropiado

nivel de inversión para desarrollar las fuentes de competitividad industrial, no inducirá el deseado efecto dinamizador del comercio intrarregional. A medio plazo, este efecto dinamizador puede ser un factor esencial para lograr una inserción comercial de calidad, ya que los nuevos sectores exportadores de manufacturas están evidenciando una limitada capacidad de encadenamientos productivos y de expansión de la productividad.

4.3. Problemas distributivos de costes y beneficios

La mayor parte del crecimiento del comercio intrarregional y del componente intraindustrial de éste han venido explicados por los intercambios comerciales entre los países centroamericanos de mayor desarrollo relativo, esto es, Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Diversos estudios han constatado que el comercio intraindustrial es un fenómeno que aparece exclusivamente en los flujos comerciales entre los tres países reseñados (Rodas, 1998; Rueda-Junquera, 1999, cap. III; Monge, 2003).

Nicaragua es el país que menos participa de la mayor calidad relativa del comercio intrarregional. Es el miembro del MCCA que tiende a presentar un menor índice de comercio intraindustrial y un mayor peso de los productos agropecuarios en el total de sus exportaciones intrarregionales. Como se observa en el Cuadro 4, en 1995 el 64,1 por 100 de las exportaciones intrarregionales de Nicaragua eran exportaciones agropecuarias, siendo este porcentaje el mayor del MCCA (6). En 2002 este porcentaje ha aumentado ligeramente al 68,6 por 100 y sigue siendo

(6) Una evaluación empírica de los efectos de la liberalización del comercio intrarregional de productos agropecuarios básicos se puede encontrar en Rueda-Junquera (1998).



COLABORACIONES

CUADRO 4
MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: EXPORTACIONES INTRARREGIONALES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS,
1995 Y 2002 (En millones de dólares y en porcentajes)

País	1995			2002		
	Exportaciones intra-MCCA agropecuarias (1)	Exportaciones intra-MCCA totales (2)	Porcentaje (1):(2)	Exportaciones intra-MCCA agropecuarias (3)	Exportaciones intra-MCCA totales (4)	Porcentaje (3):(4)
Costa Rica.....	94,1	349,3	26,9	215,1	686,4	31,3
El Salvador.....	85,5	427,3	20,0	174,9	739,1	23,7
Guatemala.....	134,9	565,3	23,9	242,5	873,7	27,8
Honduras.....	19,7	117,9	16,7	103,4	240,5	43,0
Nicaragua.....	53,2	83,0	64,1	185,0	269,6	68,6
MCCA.....	387,4	1.542,8	25,1	920,9	2.809,3	32,8

MCCA: Mercado Común Centroamericano.

Fuente: INTAL (2004, cuadro 8, pág. 12) sobre la base de datos proporcionados por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana.

CUADRO 5
MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: PARTICIPACIÓN RELATIVA DE CADA PAÍS EN LAS EXPORTACIONES
INTRARREGIONALES, 1990-2004 (AÑOS SELECCIONADOS) (En porcentajes)

Año	Países relativamente más desarrollados				Países relativamente menos desarrollados		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	TOTAL	Honduras	Nicaragua	TOTAL
1990.....	20,1	26,3	42,9	89,3	3,6	7,1	10,7
1995.....	21,9	26,8	34,8	83,5	11,3	5,2	16,5
2000.....	22,5	28,2	31,2	81,9	11,8	6,3	18,1
2001 (a).....	23,4	25,5	37,4	86,3	7,5	6,2	13,7
2002 (a).....	23,9	25,8	35,1	84,8	8,4	6,8	15,2
2003 (a).....	24,9	24,3	35,3	84,5	8,2	7,3	15,5
2004 (b).....	25,1	23,9	35,7	84,7	8,1	7,2	15,3
Media 2000-2004.....	23,9	25,5	34,9	84,3	8,8	6,9	15,7

(a) Cifras preliminares.

(b) Cifras estimadas.

Fuentes: Elaboración propia a partir de SIECA (1998) para 1990 y 1995, y de SIECA (2005b) para el período 2000-2004.



COLABORACIONES

el mayor de la región. Nicaragua mantiene un patrón de especialización comercial intrarregional de débil calidad y muy poco diversificado, centrado principalmente en la exportación de ganado vacuno.

Los tres países centroamericanos relativamente más desarrollados son, además, responsables de la mayor parte de las exportaciones intrarregionales. Costa Rica, El Salvador y Guatemala han explicado el 84,3 por 100 de las exportaciones intrarregionales promedias del período 2000-2004 (Cuadro 5), siendo el intercambio bilateral entre El Salvador y Guatemala el más importante (7).

Esta evidencia empírica apunta a que los miembros relativamente más desarrollados son los que están en mejores condiciones para disfrutar de los potenciales beneficios originados por el nuevo MCCA. Si este nuevo proceso de integración regional pretende perdurar en el tiempo, debe no sólo generar un marco que haga mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos productivos, sino que además, debe de hacer que ese marco sea percibido como equitativo por todos los países miembros, especialmente por Honduras y Nicaragua. Si no se toman medidas adicionales que atiendan las necesi-

(7) El intercambio bilateral entre Guatemala y El Salvador representa en torno al 30 por 100 del comercio in-

trarregional promedio del mismo período. Para información cuantitativa más detallada, véase SIECA (2005b).

dades específicas de los países de menor desarrollo relativo, es muy probable que éstos comiencen a cuestionarse su participación en el nuevo MCCA (8).

Sería pertinente diseñar mecanismos que permitiesen que los potenciales ganadores de la creación de la unión aduanera centroamericana compensaran a los potenciales perdedores de la misma. La experiencia europea ha mostrado que una forma de llevar a cabo dicha compensación es a través de la solidaridad financiera, materializada en los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. Por medio de estos Fondos, una parte de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario se transfiere hacia las regiones y grupos sociales menos favorecidos. En las actuales Perspectivas Financieras 2000-2006, los mencionados Fondos representan la tercera parte del presupuesto comunitario.

Esta experiencia está comenzando a ser tenida en cuenta en los procesos de integración latinoamericana, como se puso de manifiesto en la Cumbre Presidencial del MERCOSUR celebrada en Ouro Preto, Brasil, en diciembre de 2004. En ella se aprobó la creación de un Fondo de Convergencia Estructural que apoyará a los sectores y áreas más deprimidas del MERCOSUR. El debate que tuvo lugar en el seno del MERCOSUR evidenció dos enfoques diferentes de enfrentar el problema de las asimetrías en el comercio intrarregional, problema que también está

presente en el MCCA. Frente a la posición argentina que demandaba el derecho de establecer medidas de salvaguardia en el comercio intrarregional para proteger las industrias nacionales vulnerables a la competencia intrarregional, la posición brasileña argumentaba que la mejor forma de corregir los desequilibrios comerciales no era restringiendo el libre comercio intrarregional, sino creando un mecanismo de solidaridad financiera intrarregional que facilitara la incorporación competitiva de los sectores y áreas más deprimidas al comercio regional.

Del mismo modo que está ocurriendo en el MERCOSUR, la experiencia europea de solidaridad intrarregional podría ser adaptada a las peculiaridades del caso centroamericano, dando lugar a algún instrumento estructural y de cohesión social. De hecho, los propios presidentes centroamericanos han mostrado su interés formal en la creación de un Fondo de Cohesión Social. En la Cumbre presidencial celebrada en Belice en diciembre de 2003 se instruyó al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) a presentar «un mecanismo de financiamiento para la conformación de un Fondo de Cohesión Social para mitigar posibles impactos derivados de la unión aduanera y potenciar sus beneficios» (Punto 6 de la Declaración de Belice, 19 de diciembre de 2003). Aunque el BCIE propuso un proyecto de mecanismo financiero de solidaridad intrarregional, éste no fue aprobado. Por el momento, el interés de los presidentes centroamericanos en este tipo de mecanismos es más formal que real.

4.4. Ausencia de una verdadera política comercial común

La creación de una unión aduanera conlleva ineludiblemente la adopción de una política comercial común, ya que



COLABORACIONES

(8) La presencia de asimetrías intrarregionales y la necesidad de buscar un mecanismo para enfrentarlas ha sido una constante en el proceso de integración centroamericana desde sus comienzos en los años sesenta. La carencia de un mecanismo adecuado para atender los problemas específicos de los países de menor desarrollo relativo fue uno de los principales factores que contribuyó a la ralentización del proceso de integración en los años setenta y al abandono de Honduras en 1971, así como a la crisis de los años ochenta. Sobre el problema de las asimetrías intrarregionales en Centroamérica, véase NOWALSKI (2002).

todos los miembros de la unión aduanera han de aplicar el mismo AEC frente a terceros países. La existencia del AEC obliga además, a que las negociaciones comerciales se deban realizar de manera conjunta, lo cual proporciona un potencial beneficio a los miembros de una unión aduanera derivado del mayor poder de negociación regional.

En las uniones aduaneras formadas por países en desarrollo, como es el caso del MCCA, la posibilidad de usar el mayor poder de negociación regional es singularmente importante porque permite participar en mejores condiciones en las relaciones comerciales internacionales. Sin embargo, los países centroamericanos apenas han empleado este poder. Han tendido a negociar bilateralmente sus acuerdos de libre comercio, erosionando la dimensión común de la protección arancelaria garantizada por el AEC. Incluso cuando los países centroamericanos han negociado acuerdos de libre comercio en bloque —como se hizo con la República Dominicana y Estados Unidos—, se alcanzaron acuerdos armonizados conjuntos únicamente en lo que se refiere a normas, mientras que las concesiones arancelarias fueron negociadas bilateralmente, tomando en consideración las peculiaridades y los productos sensibles de cada país.

La ausencia de una auténtica política comercial común no sólo ha impedido que los miembros del MCCA se aprovechen del potencial poder de negociación regional, sino que también puede hacer peligrar los avances conseguidos en la armonización del AEC. El problema surge al establecerse simultáneamente un AEC con una serie de acuerdos bilaterales de libre comercio que incluyen concesiones arancelarias diferentes. La entrada en vigor del CAFTA evidenciará claramente este problema, ya que no se producirá de forma

homogénea en todos los países centroamericanos. Las concesiones arancelarias fueron negociadas bilateralmente, lo que significa que el cronograma de desgravación arancelaria del CAFTA será distinto en cada país y por tanto, el AEC no será aplicado en su totalidad por todos los países durante el período de desgravación arancelaria. El hecho de que Estados Unidos sea el principal socio comercial del MCCA, suministrando en torno al 40 por 100 de sus importaciones totales (SIECA, 2005d, página 26), convierte a las excepciones al AEC originadas por la aplicación del CAFTA en un potencial factor perturbador de la unión aduanera centroamericana. La potencialidad de esta perturbación se hará efectiva si los gobiernos no llegan a un acuerdo para armonizar las diferencias en las concesiones arancelarias del CAFTA y hacerlas compatibles con el establecimiento del AEC.

Asimismo, la debilidad de la política comercial común del MCCA puede dificultar la conclusión del actual proceso de armonización del AEC. Si no se toma en cuenta el potencial problema de la entrada en vigor del CAFTA, el porcentaje actual del universo arancelario pendiente de armonización es reducido. No obstante, dicha armonización puede resultar compleja porque incluye productos agrícolas arancelizados. Para este tipo de productos se podría requerir una renegociación en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), tanto del listado de productos y los niveles arancelarios, como de los contingentes. En otras palabras, se precisaría renegociar los compromisos asumidos por cada país como parte de su ingreso en la OMC, para lo cual sería conveniente contar con un poder de negociación regional.

Es evidente, pues, que la creación y consolidación de una unión aduanera en Centroamérica requerirá la adopción de



COLABORACIONES

una verdadera política comercial externa común. Esta política común deberá facilitar la armonización de los diferentes compromisos contraídos por los miembros del MCCA en el marco de la OMC y/o como consecuencia de los acuerdos bilaterales de libre comercio suscritos. Asimismo, deberá contribuir a implantar mecanismos de negociación comercial conjunta.

4.5. Carencia de una administración aduanera común

Junto a la política comercial común, la administración aduanera común es otro elemento indisociable de la formación y funcionamiento de una unión aduanera. El AEC no sólo ha de ser aplicado a terceros países en iguales términos por todos los miembros de la unión aduanera, sino que además, debe de ser recaudado y administrado conjuntamente. La recaudación del AEC es una fuente de ingresos comunitarios que puede destinarse a la financiación de políticas comunes que consoliden y profundicen el proceso de integración económica.

En la actualidad existen cuatro modelos de administración aduanera —tres de carácter intrarregional y uno de carácter periférico— que están siendo experimentados en el MCCA. Por el momento, los avances en la constitución de una administración aduanera estrictamente común son escasos, con lo que se puede estar condicionando el establecimiento efectivo de la unión aduanera. Únicamente se perciben progresos en la aduana binacional entre Guatemala y El Salvador. No obstante, todavía hay que eliminar la totalidad de las aduanas intrarregionales, manteniendo únicamente el modelo de aduanas periféricas hasta convertirlo en el tipo de aduana propia de una unión aduanera.

Dada la restricción presupuestaria de los gobiernos centroamericanos, un tema

que reviste suma importancia es la definición del destino de los recursos que se recauden en las aduanas periféricas, una vez que se eliminen las aduanas intrarregionales. Éstos incluyen tanto los ingresos de carácter arancelario como los impuestos nacionales que se cobran en las aduanas a los bienes importados. De ahí, la relevancia de encontrar mecanismos adecuados de armonización tributaria como de recaudación y distribución de los ingresos del AEC captados por las aduanas periféricas. Una propuesta coherente sería que dichos ingresos arancelarios financiaran un presupuesto comunitario a partir del cual se pudieran desarrollar políticas comunes. No obstante, los gobiernos centroamericanos son por ahora, reacios a esta idea.

Adicionalmente, se plantea un potencial desafío fiscal para muchos países por el hecho de que en las aduanas se recaudan impuestos internos que otras agencias recaudadoras no pueden hacer, debido a su menor capacidad de fiscalización (por ejemplo, el cobro en las aduanas de impuestos sobre las mercancías destinadas al sector informal). En este contexto, la eliminación de las aduanas intrarregionales —elemento consustancial a la creación de una administración aduanera común— podría hacer reducir esa recaudación de impuestos internos. Para evitarlo será necesario avanzar previamente en el fortalecimiento de otras agencias recaudadoras nacionales.

4.6. Limitada coordinación de las políticas macroeconómicas

La estabilidad macroeconómica es otro requisito para que una unión aduanera se asiente sobre bases sólidas. Una forma de contribuir a dicha estabilidad es la coordinación de las principales políticas macroeconómicas de los países que participan



COLABORACIONES

en la unión aduanera. Además, dicha coordinación es fundamental para evitar que las medidas adoptadas por cada país miembro para ajustarse a los cambios de la economía internacional, acaben incidiendo desfavorablemente sobre el resto de los socios.

Consciente de la relevancia de la coordinación macroeconómica, el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) ha establecido un conjunto de parámetros básicos de convergencia macroeconómica como punto de partida para dicha coordinación. Estos parámetros se han utilizado únicamente para dar seguimiento a la evolución económica de la región, sin que haya existido un compromiso político para cumplirlos. Los parámetros de convergencia macroeconómica vigentes en la actualidad son los siguientes (9):

a) La tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) real debe alcanzar o superar el 5 por 100. No obstante, debido a la desaceleración económica de los últimos años se han considerado como satisfactorias las tasas de crecimiento que sobrepasaran el 4 por 100.

b) La tasa de inflación no debe superar el 6 por 100.

c) El índice del tipo de cambio efectivo real con los Estados Unidos ha de situarse entre 95 y 105.

d) La tasa de interés pasiva real no debe superar el 5 por 100.

e) La razón entre las reservas internacionales netas del Banco Central y la base monetaria ha de ser mayor o igual que 100.

f) El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos no ha de superar el 3,5 por 100 del PIB.

g) El déficit del sector público no debe ser superior al 2,5 por 100 del PIB.

h) La deuda pública total no debe rebasar el 50 por 100 del PIB.

Como muestra el Cuadro 6, el grado de cumplimiento de estos criterios de convergencia macroeconómica en Centroamérica ha sido modesto. En el período 1997-2004 el grado medio de cumplimiento no superó el 34 por 100 en Honduras y Nicaragua, estuvo en torno al 50 por 100 en Costa Rica y Guatemala, y alcanzó casi el 66 por 100 en El Salvador. Aunque todos los miembros del MCCA han estado aplicando políticas similares de estabilización macroeconómica y de ajuste estructural, los grados y velocidades de ejecución de esas políticas han sido diferentes en cada país, lo que explica la disparidad en la convergencia macroeconómica.

En suma, la evidencia empírica constata que la coordinación de las políticas macroeconómicas en el MCCA es muy limitada. Las posibilidades reales de que esta coordinación se amplíe y profundice parecen ser todavía muy reducidas, ya que los compromisos regionales siguen ocupando una posición secundaria entre las prioridades nacionales de los gobiernos. A medio plazo no parece previsible que se asuma un compromiso político a nivel regional para coordinar las políticas macroeconómicas y cumplir con los criterios diseñados de convergencia.



COLABORACIONES

(9) Los parámetros de convergencia macroeconómica establecidos por el CMCA han ido variando a lo largo del tiempo, adaptándose a los cambios coyunturales. La versión actual es la que se estableció en noviembre de 2002 en la 233 Reunión del CMCA. En dicha Reunión se acordó modificar algunos de los parámetros para que reflejaran apropiadamente la evolución reciente de las economías centroamericanas y tuvieran en cuenta la incorporación de la República Dominicana al CMCA en dicho año. Para más información, véase SECMCA (2005).

4.7. Debilidad de la institucionalidad regional

El nuevo marco institucional creado por el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 viene caracterizado por su globalidad y multidimensionalidad. Se establece un modelo institucional —el Sistema de la Integración

CUADRO 6
MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS PARÁMETROS DE CONVERGENCIA
MACROECONÓMICA, 1997-2004 (a) (en porcentajes)

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1997	50,0	63,0	50,0	37,7	50,0
1998	63,0	63,0	75,0	38,0	25,0
1999	38,0	63,0	25,0	13,0	50,0
2000	63,0	63,0	50,0	38,0	37,5
2001	50,0	63,0	63,0	25,0	25,0
2002	25,0	75,0	50,0	38,0	13,0
2003	50,0	74,0	50,0	38,0	13,0
2004 (b)	38,0	63,0	38,0	38,0	38,0
Media 1997-2004	47,1	65,9	50,1	33,2	31,4

(a) Los parámetros de convergencia macroeconómicas son los ocho establecidos por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (véase SECMCA, 2005, págs. 25 y 26). El grado de cumplimiento de estos parámetros varía entre 0 por ciento (nulo cumplimiento) y 100 por ciento (cumplimiento completo).

(b) Porcentajes preliminares.

Fuentes: Elaboración propia a partir de SECMCA (2002, pág. 20; 2003, pág. 22; 2004, pág. 21; 2005; pág. 27).

Centroamericana (SICA)— basado en cuatro subsistemas: político, económico, social y cultural. Con ello, se pretende sobrepasar el ámbito estrictamente económico y conceder una dimensión global a la nueva integración centroamericana, de la que se careció en el viejo modelo de los años sesenta (PNUD, 2003, cap. 4; SGTICA-CEPAL, 2004).

Asimismo, el SICA incorpora nuevas instituciones como la Corte Centroamericana de Justicia y el Comité Consultivo, que vienen a resolver dos carencias fundamentales de la etapa anterior. En primer lugar, la falta de mecanismos institucionales que garantizaran el cumplimiento de los acuerdos y la salvaguardia del interés comunitario (como la Corte Centroamericana de Justicia). En segundo lugar, la ausencia de un mecanismo institucional que permitiera la participación activa de la sociedad civil (como el Comité Consultivo).

Frente a estos avances, la nueva institucionalidad regional presenta *tres limitaciones* fundamentales que la restan eficacia. *En primer lugar*, la institucionalidad se desarrolla inmersa en un notable desorden jurídico. Se carece de plazos homogéneos y de carácter obligatorio para la ratificación nacional de los acuerdos fir-

mados, lo que provoca retrasos en la entrada en vigor de los acuerdos o la entrada parcial en vigor de los mismos sólo para algunos países miembros. Por ejemplo, Costa Rica no ha ratificado el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano de 1986. Asimismo, Costa Rica, Guatemala y Panamá no han ratificado el Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia de 1992.

En segundo lugar, la concepción esencialmente intergubernamental del nuevo marco institucional hace pivotar excesivamente el poder de decisión sobre la Cumbre de Presidentes Centroamericanos, que es el órgano supremo del SICA. El compromiso político de alto nivel de las cumbres presidenciales es decisivo en los primeros años de un proceso de integración, pero puede limitar la profundización del mismo. El consenso político de los gobiernos va estar fuertemente condicionado por las coyunturas políticas específicas de cada país miembro, lo que puede ralentizar y frenar el progreso de integración regional.

Si se desea consolidar y profundizar el nuevo MCCA, será inevitable enfrentar un creciente número de conflictos tanto en asuntos comerciales como en materias de armonización y de libre circulación de los



COLABORACIONES

factores productivos. En este contexto se requiere dotar al proceso de integración regional con mecanismos institucionales de carácter supranacional con capacidad decisoria y financiera suficiente como para suprimir con rapidez los obstáculos que surjan en el camino hacia una mayor integración.

La *tercera limitación* de la nueva institucionalidad regional radica en su excesiva complejidad y elevado número de instituciones. Esto no sólo ha condicionado la eficacia del sistema institucional, sino que también ha acabado generando un grave problema de financiación.

Las limitaciones reseñadas han contribuido a provocar una importante debilidad institucional, que obstaculiza el avance del proceso de integración regional. Conscientes de ello, los gobiernos centroamericanos y la Secretaría General del SICA con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), realizaron en la segunda mitad de los años noventa, una profunda reflexión sobre la racionalización y reforzamiento de las instituciones comunitarias centroamericanas. El fruto de ello fue una propuesta de reforma institucional contenida en el informe *Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana*, publicado por el BID y la CEPAL en 1997. Sin embargo, los gobiernos no pusieron en práctica las recomendaciones del informe.

En la presente década la Cumbre de Presidentes Centroamericanos de junio de 2004 retomó formalmente el compromiso de llevar a cabo una profunda reforma institucional a través de la constitución de una Comisión *ad hoc* para el Replanteamiento Integral de la Institucionalidad Regional. Esta Comisión con el apoyo de la Secretaría General del SICA y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana ha de presentar un acuerdo con-

sensuado sobre las diferentes propuestas de reforma institucional. Todavía está por comprobar si el compromiso formal se materializará en una realidad.

5. Conclusiones

Tras un profundo deterioro en la década de los ochenta, el interés por la integración regional en Centroamérica ha renacido sobre una nueva base. Ahora se percibe la integración regional no sólo como un instrumento para crear un mercado regional que amplíe la demanda nacional, sino también como un instrumento para ganar competitividad internacional, compatible con la promoción de las exportaciones extrarregionales no tradicionales.

Esta nueva integración regional ha conseguido revitalizar el comercio intrarregional, mejorar su calidad y atraer inversiones intrarregionales, contribuyendo de este modo al crecimiento económico. Pese a estos avances, el nuevo MCCA está sujeto a serias limitaciones tales como el excesivo dominio del comercio extrarregional, la lenta mejora de la calidad del comercio intrarregional, la desigual distribución de los beneficios, la ausencia de una verdadera política comercial común, la carencia de una administración aduanera común, la limitada coordinación de las políticas macroeconómicas y la debilidad de la institucionalidad regional. Si no se superan estas limitaciones con la adopción de medidas adecuadas de política económica e institucional como las sugeridas en el artículo, la nueva integración regional no podrá contribuir de un modo eficaz al proceso de desarrollo económico de Centroamérica.

Ante la actual situación del proceso de integración regional, los gobiernos centroamericanos pueden mostrar una actitud pasiva o activa. La adopción de una acti-



COLABORACIONES

tud pasiva implicaría que el proceso de integración regional se limitaría únicamente a perfeccionar la zona de libre comercio y en el mejor de los casos, a completar la unión aduanera. Esta actitud pasiva restaría drásticamente fuerza de negociación al MCCA, particularmente si se establece el Área de Libre Comercio de las Américas. Al desaparecer los aranceles en el interior de las Américas, el poder de decisión política del MCCA frente a las grandes empresas multinacionales y a los centros económicos mundiales se reduciría sustancialmente.

Ante esta actitud pasiva, existe otra alternativa consistente en adoptar una posición activa a favor de la integración regional. Esta alternativa perseguiría consolidar y profundizar el proceso de integración económica, perfeccionando completamente la unión aduanera y transitando de un modo gradual y realista hacia la constitución de un mercado común y de una unión económica y monetaria. Sólo mediante esta actitud activa el programa regional de integración podrá contribuir eficazmente al desarrollo económico de Centroamérica. Para ello sería necesario una renovación del compromiso político de los Estados miembros asumiendo la necesidad de profundizar el proceso de integración y, sobre todo, de respetar y cumplir los compromisos contraídos.



COLABORACIONES

Bibliografía

1. AITKENHEAD, R. (2003): *Tendencias y características de las estrategias empresariales en el contexto del proceso de integración económica centroamericana*, Proyecto SGSICA-CEPAL «La integración centroamericana: beneficios y costos», San Salvador y México, SGSICA-CEPAL.
2. BID (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO) (2000): *Integración y comercio en América*, Washington DC, BID.
3. BID (2002): *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*, Informe 2002 sobre Progreso Económico y Social en América Latina, Washington DC, BID.
4. BODEMER, K. y GAMARRA, E. (eds.) (2002): *Centroamérica 2020: un nuevo modelo de desarrollo regional*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
5. BULMER-THOMAS, V. (ed.) (1998): *Integración regional en Centroamérica*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Social Science Research Council.
6. INTAL (INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE) (2001): *Central American Report N° 1*, Buenos Aires, BID-INTAL.
7. INTAL (2004): *Informe centroamericano N° 2*, Buenos Aires, BID-INTAL.
8. MARTÍNEZ, J.M. y CORTÉS, E. (2004): *Competitividad centroamericana*, Serie Estudios y Perspectivas de la CEPAL n° 21, México, Sede subregional de la CEPAL.
9. MONGE, R. (2003): *El comercio de bienes y servicios entre los países centroamericanos en el contexto de la apertura externa*, Proyecto SGSICA-CEPAL «La integración centroamericana: beneficios y costos», San Salvador y México, SGSICA-CEPAL.
10. NOWALSKI, J. (2002): *Asimetrías económicas, laborales y sociales en Centroamérica: desafíos y oportunidades*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
11. PNUD (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO) (2003): *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*, San José, PNUD-Proyecto Estado de la Región.
12. RODAS, P. (1998): «Comercio intra-industrial y ventajas comparativas reveladas en el comercio intra-centroamericano en manufacturas», en V. BULMER-THOMAS (ed.), *Integración regional en Centroamérica*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Social Science Research Council.

13. RUEDA-JUNQUERA, F. (1998): «Regional Integration and Agricultural Trade in Central America», *World Development*, volumen 26, número 2, febrero, páginas 345-362, Washington DC.
14. RUEDA-JUNQUERA, F. (1999): *La reactivación del Mercado Común Centroamericano*, Burgos, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Burgos.
15. SECMCA (SECRETARÍA EJECUTIVA DEL CONSEJO MONETARIO CENTROAMERICANO) (2002): *Informe económico regional 2001*, San José, SECMCA.
16. SECMCA (2003): *Informe económico regional 2002*, San José, SECMCA.
17. SECMCA (2004): *Informe económico regional 2003*, San José, SECMCA.
18. SECMCA (2005): *Informe económico regional 2004*, San José, SECMCA.
19. SGSICA-CEPAL (SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA – COMISIÓN ECONÓMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE) (2004): *La integración centroamericana: beneficios y costos (documento de síntesis)*, San Salvador y México, SGSICA-CEPAL.
20. SIECA (SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA) (1998): *Series estadísticas seleccionadas de Centroamérica N.º 28*, Guatemala, SIECA.
21. SIECA (2005a): *Estado de avance de la unión aduanera: octubre*, Guatemala, SIECA.
22. SIECA (2005b): *Boletín estadístico 13.1*, Guatemala, SIECA.
23. SIECA (2005c): *Centroamérica en gráficas*, Guatemala, SIECA.
24. SIECA (2005d): *Unión aduanera centroamericana en cifras*, Guatemala, SIECA.



COLABORACIONES



INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

en

INTERNET



www.revistasICE.com