

La integración centroamericana en el umbral del siglo

Una evaluación económica y política

ALFREDO GUERRA-BORGES

Recién una vez avanzados los años 90 América Central pudo redinamizar los mecanismos y prácticas de integración que la guerra de los 80, como en otras cosas, hizo retroceder. Los países centroamericanos tienen mayor importancia geopolítica que económica, por ello es necesario que mantengan su unidad en el momento de negociar con otros acuerdos o países más poderosos. El actual clima ideológico no ayuda a eso, pero los gobiernos deberían advertir que la liberalización comercial no es la panacea para sacar del marasmo a sus sociedades.

El objeto de este artículo es presentar el estado del proceso de integración económica centroamericana en el umbral de un nuevo milenio. con tal fin se indicarán sus aspectos institucionales y funcionales más importantes: en que pie está el proceso, cuáles son las actividades que concitan la mayor atención de los gobiernos, y a manera de conclusión general los desafíos que enfrenta y algunas reflexiones adicionales.

Situación actual del esquema de integración

De la fractura a la recuperación. La desafortunada concurrencia en los años 80 de la crisis tanto política como económica, ambas en extremo profundas, tuvo efectos desastrosos en las economías de Centroamérica y en la institucionalidad de cada país, de los cuales todavía no se recuperan. El Mercado Común fue severamente golpeado, y Estados Unidos, por su parte, hizo lo posible por

ALFREDO GUERRA-BORGES: investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; miembro del Sistema Nacional de Investigadores; profesor de Procesos de Integración en América Latina en la División de Posgrado de la Facultad de Ciencia Política y Ciencias Sociales de la UNAM.

Palabras clave: integración, libre comercio, América Central.

romperlo a fin de aislar a Nicaragua. Sin embargo, el proceso pasó la prueba. El balance de lo construido y lo sufrido es el siguiente: el principal logro de la integración centroamericana ha sido crear una interdependencia real entre los cinco países de la región. Así lo pone de manifiesto el hecho de que en los años de mayor perturbación, cuando los gobiernos daban traspies en el tratamiento de la crisis económica y estaban enredados en la crisis política interna y regional, sólo el sector empresarial hizo la principal contribución para salvar del desastre al Mercado Común, vista su necesidad para mantener operativas las empresas. Dicha interdependencia es precisamente lo que se espera de un proceso de integración, si tiene éxito.

La vuelta a la normalidad significó, ante todo, *el restablecimiento de la unión aduanera*, objetivo central de los tratados fundacionales del proceso. Por lo que toca a la *zona de libre comercio*, el hecho principal es que en 1998 todos los productos originarios gozaban nuevamente de libre comercio, con excepción del café, azúcar, alcohol etílico, harina de trigo, derivados del petróleo y cigarrillos, que siguen incluidos en el anexo A del Tratado General de Integración Económica. El comercio intracentroamericano ha aumentado en forma sostenida. A partir del punto de caída más bajo en 1986, cuando el intercambio retrocedió hasta 413 millones de dólares (menos del 50% de su nivel en 1981), en 1998 tuvo un valor de 2.235 millones¹, que es el 20% del valor de toda la exportación de Centroamérica. El índice es un tanto inferior al que ya se había alcanzado en los años 70, tal vez por la menor participación relativa de Costa Rica. Para El Salvador y Guatemala, los dos principales exportadores de la región, el Mercado Común constituye, en cifras redondas, 40 y 30% de su exportación total, respectivamente. El 90% del comercio intrarregional está compuesto de productos industriales (tradicionales e intermedios), en tanto que en el extrarregional predominan abrumadoramente los productos agrícolas. Esta disparidad revela, por otra parte, un nivel insuficiente de competitividad internacional en los rubros que participan en las exportaciones intrarregionales².

Una vez restablecida en lo fundamental la uniformidad del arancel externo común (AEC) en 1993, la falta de equiparación de nuevo se produjo en virtud de la Resolución 13-95 de los ministros de Integración, aprobada en diciembre de 1995, que fijó los niveles arancelarios en 0% para materias primas y bienes de capital y 15% para los bienes finales, con dos franjas intermedias de 5% y 10%, dejando en libertad a los países para determinar el periodo de su implantación. La nueva estructura tarifaria está vigente en Nicaragua desde enero de 1997, en El Salvador y Guatemala a partir de enero de 1999

1. Información de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Sieca).

2. Víctor Bulmer-Thomas: «La unión aduanera: un imperativo para la integración regional en América Central» en José Antonio Sanahuja y José Angel Sotillo (coord.): *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Libros de la Catarata, Madrid, 1998.

y en Costa Rica lo estará en enero del 2000. Honduras tiene en vigor los nuevos aranceles desde mayo y diciembre de 1997, con la excepción de los aplicables a bienes finales que serán efectivos hasta diciembre del 2000³. Por consiguiente, para esa fecha la uniformidad del AEC se habrá restablecido en su totalidad nuevamente. Esta afirmación se relativiza al tener en cuenta que los acuerdos de libre comercio de Costa Rica y Nicaragua conceden a México un tratamiento arancelario específico, por lo que en estricto sentido no habrá AEC a menos que se unifiquen todos los tratados de libre comercio con México después de que se haya suscrito el que ahora se negocia con el Triángulo Norte (compuesto por Guatemala, El Salvador y Honduras). Pero eso tomará tiempo⁴.

La azarosa historia del reordenamiento institucional. Una vez terminada la guerra en Nicaragua y celebradas en este país elecciones generales en 1990, se consideró llegado el momento de reactivar y reestructurar el Mercado Común, tarea que asumieron los presidentes de los países centroamericanos. En cuanto a la reactivación ya vimos que se ha tenido éxito. No puede decirse lo mismo de la reestructuración, si vamos al fondo de las cosas. Lo que explica esta divergencia es que la primera está en consonancia con la interdependencia económica alcanzada, es decir, con la necesidad de la industria de contar con el mercado de la región, mientras que para realizar una reestructuración coherente, realista y ajustada a las circunstancias en un horizonte previsible es preciso tener ideas claras, en principio, sobre el papel de la integración en la actual coyuntura regional e internacional y, en segundo lugar, sobre los medios políticos e institucionales que deben ponerse a su servicio para que pueda cumplir su misión con eficiencia. Los gobiernos carecen hoy en día de esa claridad. Su nueva composición social, afín al empresariado o proveniente de éste, y su adhesión ideológica neoliberal, los retiene en el corto plazo y los consuela con que en el largo plazo el mercado proveerá. ¿En dónde está, por consiguiente, el proceso centroamericano en materia tan fundamental como su redefinición y su estructura institucional? ¿Qué se propone y con qué medios institucionales cuenta para alcanzar sus propósitos? ¿Son éstos realistas o solamente vistosos?

La falta de claridad se hizo sentir desde el principio porque en vez de reestructurar se optó simplemente por readecuar⁵. Los jefes de Estado suscribieron en 1991 el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, organismo que había permanecido en estado de hibernación desde su creación en los años 60. El protocolo instituye el Siste-

3. Sieca: «Programa de desgravación arancelaria de los países centroamericanos, actualizado al 20 de agosto de 1998».

4. La unificación de los distintos tratados de libre comercio se convino en la cumbre presidencial centroamericano-mexicana conocida como Tuxtla II.

5. Una primera crítica, detallada y bastante ácida en razón de su franqueza, la hicimos por primera vez en Alfredo Guerra-Borges: «Integración centroamericana en los noventa: de la crisis a las perspectivas» en *Revista Mexicana de Sociología* N° 3/92, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1992.

ma de Integración Centroamericana (SICA) como marco institucional de la integración regional; su «objetivo fundamental (es) la realización de la integración de Centroamérica para constituirla como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo»; su imaginativa lista de propósitos comprende tanto la unión económica como el tráfico de armas, el narcotráfico, la erradicación de la corrupción, acciones colectivas para preservar y promover la democracia en la región, etc. El protocolo crea una nueva estructura de órganos regionales que se sobrepone a otros subsistentes de tratados distintos no derogados. Complica en vez de simplificar⁶. De acuerdo a su *objetivo fundamental* el SICA es una institución de índole política, o sea, que nace bajo el mismo signo equivocado de la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca), con idéntico horóscopo que la condenó a la catalepsia por la fuerza de las condiciones concretas de Centroamérica.

Para algunos observadores, sin embargo, el SICA es un acontecimiento de gran relevancia, pues en lo sucesivo ya no tendría en esencia el carácter económico que ha tenido desde los años 50 y el proceso de integración podría «convertirse en un factor de consolidación democrática de los regímenes que en él participan»⁷. Esta percepción encuentra más asidero aun cuando se toma nota del acuerdo de los presidentes de Centroamérica (1997) de ir a la Unión Centroamericana (que es en rigor de verdad, *integración política*). A juzgar por las apariencias estaríamos viviendo ahora los buenos tiempos de la Unión Europea, pero cuando se tiene conocimiento directo de las instancias políticas centroamericanas y, por ende, los acuerdos se juzgan con apego a la cruda realidad la conclusión es lamentablemente distinta. Son otros los miradores de la política oficial en la hora presente, comerciales en gran parte y en exceso ideológicos. En cuanto a la integración política, si vamos a las condiciones prevalecientes, puede concluirse sin problema que se está ahora tan lejos de ésta como hace siglo y medio cuando se rompió la federación centroamericana. Por consiguiente, el acuerdo adoptado en San Salvador viene a sumarse a más de 2.000 resoluciones que ha tomado la Reunión de Presidentes Centroamericanos (órgano superior del SICA), sin capacidad institucional para cumplirlos, lo que explica que no se malgaste energía en realizar una labor de seguimiento.

Después de firmado el Protocolo de Tegucigalpa tuvo que suscribirse en Guatemala un protocolo para hacerse cargo de la integración económica, única realidad consolidada hasta el presente, a la que ahora se redujo a la condición de subsistema. El Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica completó la confusión institucional introducida por el

6. Irene Rodríguez Manzano: «El nuevo marco político e institucional: la integración centroamericana» en José Antonio Sanahuja y José Angel Sotillo: ob. cit., analiza el Protocolo de Tegucigalpa e incluye el examen del esquema anterior desde sus orígenes.

7. José Antonio Sanahuja: «Nuevo regionalismo e integración en Centroamérica» en José Antonio Sanahuja y José Angel Sotillo: ob. cit., p. 25. Este trabajo analiza también las limitaciones del SICA. Se trata, en general, de un cuidadoso estudio con muy buena base de conocimiento del proceso centroamericano de integración.

Protocolo de Tegucigalpa⁸. Así las cosas, el 12 de julio de 1997 los presidentes aprobaron la Declaración de Panamá II y con ella los Lineamientos para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional. De acuerdo a estos lineamientos todas las secretarías (la Sieca, la Secretaría General del SICA y otras cinco más) deberían unificarse. El nuevo centro ejecutivo asumiría además las funciones de las secretarías de todos los consejos, comisiones, comités y foros sectoriales que cuenten con algún tipo de secretariado conformado por ministros, viceministros y directores ejecutivos de las instituciones nacionales. La secretaría unificada, si llegara a crearse, adolecería de serios desequilibrios internos. Realidades tan contundentes como la integración económica convivirían desde un nivel subordinado con actividades incipientes de pronóstico reservado en asuntos políticos, que con seguridad estarían destinados a la instancia superior. No es el único problema ni la única deficiencia.

Así pues, los lineamientos tampoco han puesto las cosas derechas por lo que la reestructuración pende una vez más de una decisión posterior, esta vez de la suscripción de un Tratado único que en definitiva estructure la nueva institucionalidad, defina sus funciones y fije los objetivos. No está claro cuándo se emprenderá la negociación del Tratado único, ya que hasta nuevo aviso la atención de los gobiernos está concentrada en otras actividades, como se verá en la sección siguiente. Entretanto Costa Rica, el país de mayor tradición democrática, no cree que el SICA pueda democratizar la región y ha manifestado temor de que la unificación de todas las secretarías *contamine* la integración económica. Sus reservas han abierto aún más el compás de espera. En tanto se cuente con el Tratado único los órganos e instituciones existentes conservarán sus funciones y entidad actuales y el SICA «coordinará», sin que se sepa cómo. Confuso pero cierto.

La tarea central y sus circunstancias

Veamos ahora cuál es la actividad central de los gobiernos centroamericanos en el marco de la integración. En los últimos años la atención oficial se ha orientado a las negociaciones comerciales con otros países latinoamericanos para suscribir tratados de libre comercio, redefinir el tratado comercial con EEUU y conservar y ampliar la relación privilegiada que se tiene con la UE. Conforme a su propia dinámica interna y a los compromisos asumidos en el GATT/OMC, los países de la región han venido mejorando la normatividad comercial en el marco de la integración económica. El Consejo de Ministros de Centroamérica aprobó en julio de 1998 un Plan de Acción Inmediata cuyo elemento esencial es «Fortalecer y modernizar la normativa regional con ni-

8. El desconcierto total a que se llegó queda claramente ilustrado con hechos en: A. Guerra-Borges: «Impacto de los tratados de libre comercio en el Mercado Común Centroamericano: una reflexión preliminar» en VVAA: *La integración centroamericana ante el reto de la globalización*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries), Managua, 1998, pp. 46-49.

veles de calidad superiores o, al menos, iguales, a los alcanzados con otros socios comerciales (República Dominicana y México). Para lograr el perfeccionamiento y modernización del marco reglamentario comercial de Centroamérica, las acciones a desarrollar deberán concretarse en la adopción de reglamentos técnicos regionales modernos y con disciplinas de alto nivel». El Consejo de Ministros acordó conceder prioridad a las negociaciones con la República Dominicana, Chile, Panamá y el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y las del Triángulo Norte con México.

Una fotografía instantánea de las negociaciones comerciales en su estado actual (primer semestre de 1999) muestra el siguiente panorama:

Panamá. La XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos y de Panamá acordó en julio de 1997 iniciar las negociaciones para un tratado de libre comercio, cuyo marco general para las negociaciones fue aprobado en esa fecha. Según éste los cinco países centroamericanos actuarán como una sola parte negociadora. La primera ronda tuvo lugar en septiembre de 1998 y la segunda en noviembre del mismo año. Como antecedente hay que decir que las relaciones Centroamérica-Panamá tienen un historial de muchos años con base en acuerdos bilaterales existentes desde los años 50. El comercio total entre ambas partes es favorable a Panamá (172 millones de exportaciones centroamericanas en 1996 frente a 324 millones desde Panamá).

Caricom. El acercamiento entre Centroamérica y el Caricom se ha venido realizando mediante el mecanismo de Conferencias Ministeriales. Hasta mediados de 1999 se han llevado a cabo tres conferencias: enero de 1992, en San Pedro Sula, Honduras; mayo de 1993 en Kingston, Jamaica; y la tercera en noviembre de 1996 en San José, Costa Rica. Durante la tercera conferencia fue aprobado el «Programa Marco de Cooperación Centroamérica-Caricom» y se definieron las áreas de acción inmediata, a saber: relaciones económicas Centroamérica-Caricom, turismo, y lucha contra la narcoactividad y el tráfico ilícito de armas. Se han intercambiado impresiones sobre la posibilidad de un acuerdo de libre comercio, pero no se ha entrado a considerar formalmente.

Mercosur. Con el Mercosur se dio un paso importante durante la II Cumbre de las Américas en Santiago, ocasión en que los presidentes de los países que conforman el Mercosur y los presidentes de los países centroamericanos, como miembros del Mercado Común Centroamérica, suscribieron en abril de 1998 un «Acuerdo Marco de Comercio e Inversión», cuyos objetivos son, entre otros, estrechar las relaciones económicas en los ámbitos de comercio, inversión y transferencia de tecnología; fortalecer y diversificar las acciones de cooperación entre las partes; promover las inversiones entre éstas y acordar mecanismos de promoción y protección de las inversiones.

Chile. También durante la II Cumbre de las Américas los gobiernos centroamericanos y de Chile suscribieron un comunicado en que se da cuenta de su volun-

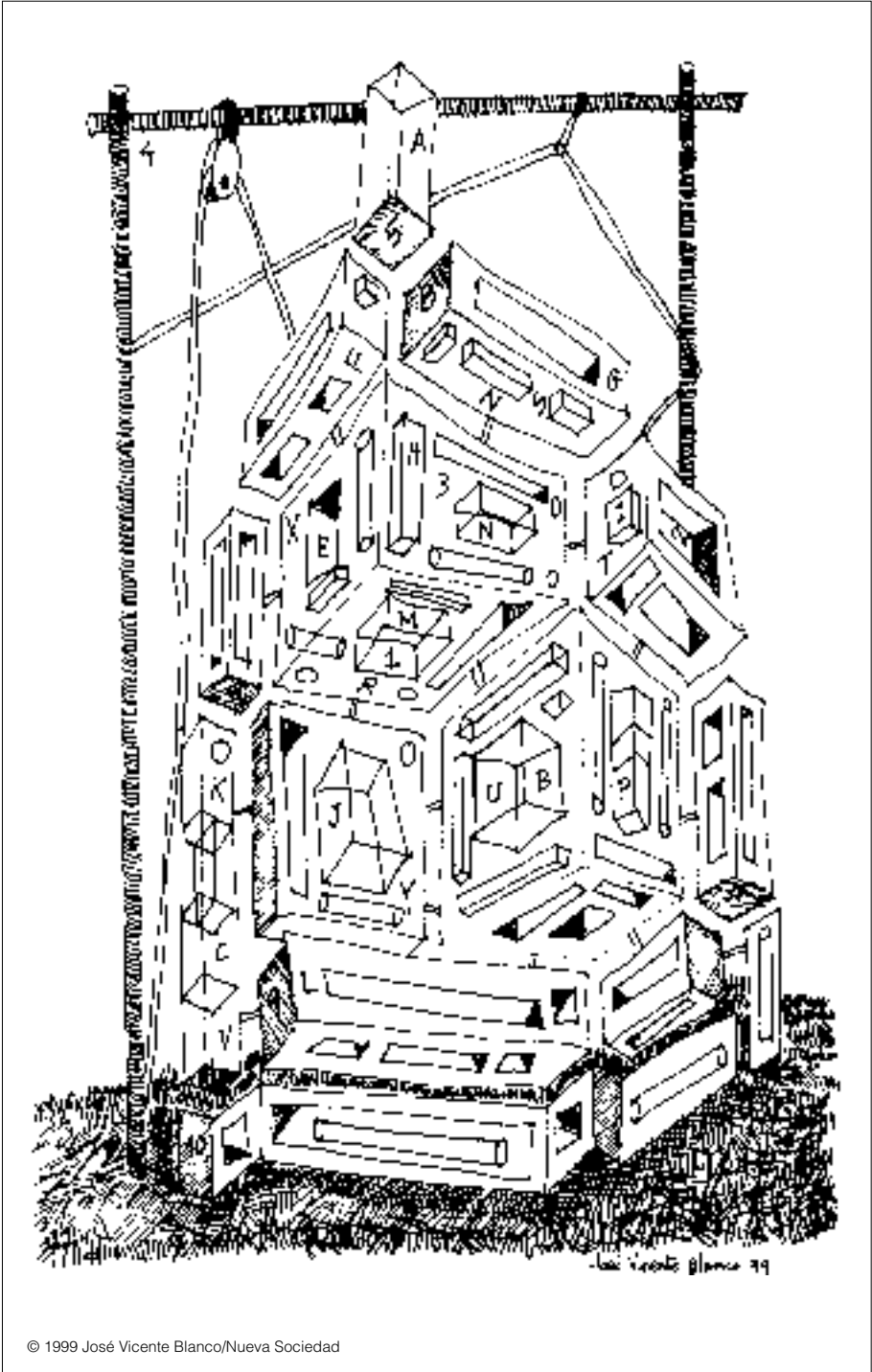
tad de acelerar el proceso de integración mediante negociaciones directas para celebrar un tratado de libre comercio entre las partes, el cual, según se indica, será congruente con los objetivos del Area de Libre Comercio de las Américas y compatible con la OMC. Además tendrá en cuenta los acuerdos suscritos sobre Promoción y Protección de las Inversiones. El acuerdo inicial para negociar un tratado de libre comercio tuvo lugar en 1996 con motivo del encuentro del presidente Frei y los jefes de Estado de Centroamérica.

El esquema organizativo de las negociaciones (principios, sedes, participación del sector privado, etc.) fue aprobado en agosto de 1998 por la primera Reunión de Viceministros de Centroamérica y Chile. La Sieca actuará como Secretaría Técnica. En los principios se reconoce a los países centroamericanos como parte negociadora y a la República de Chile como la otra parte. Una característica de los principios es que la parte normativa del tratado se negociará actuando los países centroamericanos como parte negociadora en tanto que el Programa de Desgravación y las Reglas de Origen, así como los anexos de otros capítulos, lo serán de manera bilateral entre cada una de las naciones centroamericanas y Chile. La misma pauta se sigue en las negociaciones con Panamá. En la parte normativa se es Mercado Común Centroamericano, no así donde están los intereses concretos.

Las negociaciones tienen como modelo los tratados de libre comercio de Chile con México y con Canadá, que no incluyen ningún trato preferencial ni reconocimiento alguno de asimetrías. Las negociaciones comprenden todos los sectores y disciplinas, sin exclusiones. La primera ronda tuvo lugar en septiembre de 1998. Al momento de escribir estas líneas estaba prevista la siguiente para mediados de mayo de 1999 en Antigua, Guatemala. Paralelamente Chile está llevando adelante con el sector privado un programa de actividades que se inició en Honduras la segunda semana de mayo del mismo año, enfocado al involucramiento y participación de las empresas en las negociaciones del tratado de libre comercio. Se trabaja con la meta de tenerlo listo en enero de 2000.

Comunidad Andina. Con la Comunidad Andina tuvo lugar una reunión entre la Secretaría de la Comunidad Andina y la Sieca en marzo de 1998, en San José. Además de los propósitos de coordinación con el ALCA para lograr una mayor presencia comercial dentro de éste, fue abordado el tema sobre un posible tratado de libre comercio entre el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad, pero coincidieron en que su viabilidad sería a mediano plazo. Mientras tanto, podría avanzarse mediante acuerdos de alcance parcial para ampliar las listas vigentes e incluir reciprocidad de Centroamérica.

Un cambio importante se operó en abril de 1999, ocasión en que los viceministros de los países miembros de la Comunidad y los del Triángulo Norte sostuvieron un encuentro en Miami para hacer seguimiento a las conversaciones sostenidas en Surinam durante la Segunda Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA, lo mismo que a la visita que hiciera a



Guatemala la ministra de Comercio Exterior de Colombia y presidenta de la Comisión de la Comunidad Andina en febrero de 1999, Marta Lucía Ramírez. Hubo consenso en negociar y suscribir en el más breve plazo posible un acuerdo de comercio e inversión con reglas sencillas, el cual serviría de base para profundizar los compromisos hasta la suscripción de un tratado de libre comercio. El acuerdo comprendería, entre otras disposiciones, las relativas al acceso de bienes, reglas de origen, inversiones y solución de controversias. A más tardar el 30 de junio de 1999 la Comunidad Andina presentará a los países centroamericanos una propuesta de acuerdo. En la misma fecha las partes intercambiarán listas de productos de interés con la indicación del margen de preferencia que se solicita. La primera reunión de negociación tendría lugar en julio del mismo año en Lima⁹.

República Dominicana. Con este país se suscribió en abril de 1998 un tratado de libre comercio que entró en vigor el 1º de enero de 1999. El proceso de negociación fue sumamente rápido gracias, primero, al firme apoyo político que tuvo, y luego a la forma de negociación adoptada, que en materia de acceso a mercados de bienes siguió el procedimiento de lista negativa con muy pocos productos incluidos. Este acuerdo es el primero en la historia comercial de Centroamérica, y suscrito en forma conjunta por los países centroamericanos en su condición de miembros del Mercado Común. Quedaron pendientes para resolverse en el plazo de 120 días las listas de productos exceptuados del libre comercio, las normas de origen y el tratamiento a dar a los bienes producidos en las zonas francas y otros regímenes fiscales.

México. La iniciativa de crear una zona de libre comercio partió de México, cuyos intereses en Centroamérica no son tanto comerciales como geopolíticos. Del interés geopolítico de México en la región hay evidencias convincentes. Una de ellas es el Programa de Cooperación Energética (del Acuerdo de San José) suscrito por los presidentes de México y Venezuela en 1980; que no obstante ha ido perdiendo relevancia. Asimismo, se destaca la diplomacia activa que desplegó México con motivo de la grave crisis política centroamericana desencadenada por las acciones del gobierno de Reagan contra la revolución sandinista. Más allá de lo coyuntural es indudable, sin embargo, que el principal componente geopolítico de la diplomacia de México hacia Centroamérica es la frontera con Guatemala. Lo que subraya la significación de este hecho y le imprime un rasgo distintivo es, en primer lugar, la existencia de reservas de hidrocarburos en ambos lados de la frontera; en segundo lugar, que la contigüidad de las áreas fronterizas no es solo geográfica sino también étnica e histórica; y por último, que Chiapas y el occidente guatemalteco tienen en común una alta explosividad social, debido a que en ellas viven poblaciones indígenas que por siglos han sufrido humillación y despojo.

9. Ayuda de Memoria de la Reunión de la Comunidad Andina con El Salvador, Guatemala y Honduras, 25/4/1999.

La apertura de una nueva etapa de las relaciones de México y Centroamérica tuvo lugar en Tuxtla Gutiérrez en enero de 1991, mes en que los respectivos jefes de Estado acordaron establecer una zona de libre comercio a más tardar el 31 de diciembre de 1996¹⁰. La opción de que Centroamérica actuara como parte negociadora quedó descartada desde un principio debido a la posición asumida por Costa Rica. Con posterioridad a Tuxtla I, Costa Rica y México negociaron un tratado de libre comercio que entró en vigor el 1º de enero de 1995, y que se apega al formato del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan). Este tratado creó en el Mercado Común una nueva situación anormal. Costa Rica redujo a cero de inmediato los aranceles aplicables a sus importaciones procedentes de México para unas tres cuartas partes de las posiciones del Sistema Armonizado de Clasificación de las Mercancías, y en cinco años o residualmente en diez para el resto. Por tanto, hizo caso omiso de la Preferencia Arancelaria Centroamericana, que desde los orígenes del proceso de integración ha garantizado a las naciones del área un tratamiento más favorable que el otorgado a terceros países. Además, de conformidad con el Capítulo IX del acuerdo bilateral, Costa Rica concede trato nacional y de nación más favorecida a los servicios y los prestadores de servicios mexicanos, trato que no le otorga a los de los centroamericanos. Asimismo, por el Capítulo XIII se conceden iguales condiciones a las inversiones y a los inversionistas mexicanos, pero no a las inversiones y los inversionistas de Centroamérica¹¹.

Nicaragua también conversó por separado con México. Por algún tiempo se suspendieron las negociaciones debido, más que todo, a que México no permitía el acceso de ciertos productos agropecuarios en los que Nicaragua tiene un elevado nivel de competitividad. Reactivados los trámites en 1997 se concluyó el tratado de libre comercio, en vigor desde el 1º de julio de 1998. El Salvador, Guatemala y Honduras vienen negociando conjuntamente con México como Triángulo Norte, lo que ha sido bastante difícil. Se estima que en cuanto a la parte normativa del tratado de libre comercio se ha avanzado en promedio el 90%, y se han cerrado los temas de prácticas desleales de comercio, normas fito y zoonosanitarias, solución de controversias, y salvaguardias. Después de la XII Ronda de negociaciones en octubre de 1998 se produjo un estancamiento en algunos de los temas. Sólo en el de propiedad intelectual se reportó un avance. Al escribir estas líneas estaba programada una nueva reunión, supuestamente para cerrar las cuestiones pendientes y salir del marasmo.

En cuanto al comercio entre Centroamérica y México cabe decir que su importancia es marginal para ambas partes. En 1992-1995 las exportaciones a México fueron el 2% de la exportación total de la región, y las de México a

10. Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica: *Cooperación México-Centroamérica. Documentos básicos*, 1991.

11. A. Guerra-Borges: «Impacto de los tratados de libre comercio en el Mercado Común Centroamericano. Una reflexión preliminar» en VVAA: *La integración centroamericana ante el reto de la globalización*, Cries, Managua, 1998.

Centroamérica alrededor del 1% de su exportación total. Por el lado de las importaciones la parte centroamericana importó el 5,5% desde México, y éste menos del 1% desde el área. A partir de la suscripción de los acuerdos de Tuxtla el desequilibrio comercial se ha vuelto cada vez más adverso para Centroamérica con un saldo desfavorable que llegó a US\$734 millones en 1996 (US\$665 millones en 1995). Este resultado, por completo previsible, obedece a factores estructurales de desigualdad entre las partes, a la crisis del peso mexicano y su gradual devaluación posterior. Guatemala es el principal socio centroamericano comercial de México.

Conforme a estimaciones de la Cepal, el monto de inversiones de México entre 1990-1994 fue de 94 millones de dólares, lo que equivale a casi la mitad de la inversión acumulada de México en el área desde 1960. En ese mismo quinquenio las inversiones de México en el resto de América Latina totalizaron 544 millones de dólares, es decir, casi seis veces más que en Centroamérica. El 76% de las inversiones mexicanas en Centroamérica se localiza en Costa Rica, El Salvador y Guatemala (17, 25 y 30 millones de dólares, respectivamente). Las cifras de Costa Rica con seguridad son mayores pues no incluyen información de la empresa alimenticia Del Monte.

Unión Europea. Con la UE los países centroamericanos y Panamá tienen ya una larga tradición de relaciones privilegiadas en el marco de las llamadas Reuniones de San José, la primera de las cuales se celebró en Costa Rica en septiembre de 1984. La institucionalización del diálogo político y económico tuvo lugar en San José II, realizada en Luxemburgo en noviembre de 1985. Desde entonces se han efectuado con regularidad esas reuniones, alternativamente entre Europa y Centroamérica a nivel ministerial. En la actualidad se opera sobre la base de los acuerdos firmados en San José XII, Florencia, en marzo de 1996, donde se definieron tres ejes prioritarios de la cooperación: la consolidación del Estado de derecho, el apoyo a las políticas sociales y el apoyo a la integración regional y su inserción en la economía internacional. En junio de 1996 el Consejo de Ministros de la UE aprobó el nuevo régimen del SGP Agrícola Comunitario, que equipara a Centroamérica con los países andinos en términos de las preferencias otorgadas. Además, en octubre de 1998 la UE concedió a los productos manufacturados preferencias arancelarias entre el 15% y el 100% en el marco del SGP. La vigencia de este régimen, que entró en vigor el 1° de enero de 1999, será de dos años y podrá ser prorrogado.

Estados Unidos. Las negociaciones comerciales con este país han tenido como tema de mayor importancia para Centroamérica enfrentar la pérdida de competitividad de los productos del área en el mercado estadounidense por efecto del trato preferencial de que goza México como parte del Tlcan. El otro frente son las negociaciones del ALCA, en las cuales los países centroamericanos tienen durante los primeros 18 meses la presidencia de los grupos de inversión (Costa Rica) y de servicios (Nicaragua), y las vicepresidencias de los grupos de compras del sector público (Honduras), de economías pequeñas

(Guatemala) y de agricultura (El Salvador). En cuanto a la pérdida de competitividad, la cuestión central ha sido gestionar la concesión, por un periodo determinado, de un tratamiento de *paridad* con el acceso preferencial de que goza México. Además de las gestiones encaminadas por los gobiernos centroamericanos ante la Casa Blanca se han presentado al Congreso de EEUU desde 1993 a la fecha cuatro propuestas de congresistas y tres de la administración Clinton. Las dos primeras iniciativas de congresistas estuvieron animadas por un amplio espíritu de comprensión del tratamiento de la paridad, en tanto se lograba un acuerdo entre los beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y EEUU. Por el contrario, los proyectos de la administración Clinton han sido muy restrictivos y han incluido numerosas condicionalidades. El problema ahora es que este espíritu cada vez más restrictivo ha impregnado las propuestas más recientes¹². Por consiguiente, si en el futuro vuelven a incluirse en la agenda del Congreso puede anticiparse que las propuestas carecerán de interés para Centroamérica y, en todo caso, tendrán que ser examinadas con extremo cuidado, pues todo parece indicar que se está muy lejos del espíritu que en principio animó las iniciativas de paridad.

En la práctica, el impacto del Tlcán no ha sido traumático para Centroamérica, porque, en primer lugar, el 65% de las exportaciones centroamericanas tiene libre acceso al mercado estadounidense en virtud, sobre todo, de la ICC, vigente desde 1984¹³. En segundo lugar porque al entrar en vigor el Tlcán pasaron al régimen de libre comercio inmediato en EEUU productos mexicanos comprendidos en un total de 7.300 fracciones arancelarias, de las cuales el 58% (4.200 fracciones) ya gozaba de libre comercio con anterioridad. Por consiguiente, se encontraban en pie de igualdad con las exportaciones centroamericanas similares exentas de derechos de importación en el mercado anglosajón. El problema crucial lo constituían los textiles, la confección y el calzado centroamericanos, ya que no los incluye la ICC y están gravados con aranceles hasta del 40%. Sin embargo, los temores no se han justificado del todo. Los textiles y las prendas de vestir de Centroamérica y México pueden recibir el tratamiento más favorable de EEUU cuando son productos de maquila (o producción compartida, como se le conoce en EEUU) bajo las fracciones arancelarias 9802.00.60 y 9802.00.80, o mediante la concesión de los llamados Niveles de Acceso Garantizado (Guaranteed Access Levels). Pero los textiles y confección centroamericanos que no pueden acogerse a ninguna de esas dos opciones son fuertemente gravados (los textiles con aranceles superiores a 20% y las prendas de vestir con un promedio de 13,22% y una menor proporción del 9,15%). Este tratamiento pone en desventaja a Centroamérica respecto a México. La desventaja se presenta tam-

12. Anabel González: «La política comercial de Estados Unidos desde una perspectiva centroamericana» en *Capítulos* N° 51, SELA, Caracas, 1997.

13. El resto está fuertemente gravado. Entre 1990 y 1995 el arancel promedio se redujo de 16,83% a 15,99%, tasas que son considerablemente superiores a las que EEUU impone al resto del mundo.

bién en el caso de la maquila, pues mientras las prendas de vestir maquiladas en Centroamérica pagan derechos sobre el valor agregado en la región centroamericana, las de México gozan de libre comercio gracias al Tlcan.

La exportación de prendas de vestir (maquiladas) ha venido creciendo a razón de 30% anual tanto en México como en Centroamérica. En 1995 esta última exportó prendas de vestir a EEUU por un valor de 3.027 millones de dólares y alcanzó una participación de 8,4% en el mercado estadounidense. Ese mismo año México exportó confección por un total de 2.779 millones (7,7% de dicho mercado). Honduras es el principal exportador centroamericano de confección a EEUU; le sigue El Salvador.

El aspecto más débil de estas exportaciones es la alta proporción de valor agregado estadounidense (o sea, el bajo nivel de valor agregado centroamericano o mexicano). En 1995 el valor agregado de EEUU en la producción compartida de prendas de vestir fue de 70% en el caso de México. En Centroamérica esa proporción varía de un país a otro entre 71% en Honduras y 50% en Guatemala.

Reflexiones finales

Los desafíos más importantes para la integración centroamericana en el presente y el futuro cercanos son, por una parte, las negociaciones para concertar acuerdos de libre comercio con países latinoamericanos y las del ALCA, que incluye a EEUU y Canadá, y por otra la consolidación y profundización de dicha integración. En torno de estos dos grandes ejes quisiéramos esbozar algunas reflexiones, aunque en honor a la brevedad el esbozo posiblemente las deje oscuras y suscite comprensible impugnación. En cuanto al ALCA es bien modesto lo que como negociación puede hacer Centroamérica. Se trata de un evento polarizado entre EEUU y el Mercosur. Canadá está moviéndose hacia el desempeño de un papel más eficaz e independiente, pero en definitiva su saludable actividad no modificará en forma significativa esa bipolaridad.

De igual manera es bastante modesto lo que Centroamérica puede esperar como beneficio. El acceso a EEUU ya lo tiene en un alto porcentaje, aun sin el ALCA es muy probable que pueda ampliarlo y con éste es también muy probable que pierda posiciones. Con otros países latinoamericanos ya está definido lo que puede esperarse, y será por medio de acuerdos de libre comercio y no del ALCA. No quiere decir lo anterior que se deba ver con negligencia la negociación. Hay que participar activamente, en forma *conjunta* y no tan sólo *coordinada*, como se viene haciendo. Pese a la polarización hay otros países que tienen propuestas e intereses propios que defender y entre ellos se cuentan los de las economías más pequeñas con las que Centroamérica debe empeñar su solidaridad, además de que mediante su acción conjunta o coordinada este grupo de países puede hacerse oír. Pero hay que tener moderación en las expectativas. Si se creyera que no vale la pena ni la consolida-

ción de las instituciones ni los procesos de integración regional porque ya pronto (en el 2005) todos desembocaremos en el mar océano de la integración hemisférica, se incurriría en un grave error. Lo mismo podría decirse si las instituciones se debilitaran por estar fuera de foco en la atención de los gobiernos.

No hay que cantar vísperas. El ALCA es un evento cuya concreción final no puede darse por segura, al menos en el 2005 como está previsto. Hasta ahora la parte estadounidense negocia sin la venia parlamentaria para una «vía rápida», pero llegará un momento en que Canadá y Latinoamérica juzguen que esta situación no puede sostenerse. Para el ministro de Comercio Internacional de Canadá, Sergio Marchi, encargado de la presidencia del ALCA en 1998-1999, el proceso de negociación tiene cinco desafíos fundamentales, el primero de los cuales es «la superación del impase con el 'Fast Track', dado que *nadie está dispuesto a negociar dos veces* y que es necesario que EEUU siga claramente comprometido con el ALCA»¹⁴. Por consiguiente es de tal modo tan cierto que en algún momento el Ejecutivo debe obtener el «Fast Track», pero no parece razonable suponer que se esperará a que esto ocurra hasta una etapa muy avanzada de las negociaciones. Sin embargo, nadie puede estar seguro de que el Ejecutivo estadounidense lo obtendrá, ni tampoco de que en caso de obtenerlo las condiciones fijadas por el Congreso sean las más deseables para la realización de las negociaciones en términos atractivos para los países latinoamericanos. No está claro además si el sucesor de Clinton seguirá compartiendo su proyecto o si le concederá el mismo nivel de prioridad que éste le ha otorgado, pues al fin y al cabo el ALCA es la oferta más significativa que su administración le ha hecho a América Latina. De igual manera no se puede olvidar ni restar importancia a la resistencia que hay en EEUU a suscribir tratados de libre comercio y lo más probable es que ésta se agudice cuando inevitablemente se entre en el ciclo recesivo de su economía, cuya pujanza tiene una impresionante duración, ahora prolongada un poco más mediante la «guerra de Clinton» (contra Serbia)¹⁵. Estados Unidos no puede sustraerse a las leyes económicas del capitalismo. Tampoco es impensable que la opción elegida por sus nuevas administraciones pudiera negociarse bajo otra perspectiva que la del ALCA. Con la inclusión de México en el Tlcán, EEUU consiguió lo fundamental de su relación con América Latina. El resto no pesa lo mismo en esa relación.

Con respecto a las negociaciones para suscribir tratados de libre comercio con otros países de América Latina, Centroamérica tiene una experiencia que es compartida también por otros esquemas de integración en el subcon-

14. El planteo de los cinco desafíos fundamentales tuvo lugar en la 22ª Conferencia Anual de Miami sobre el Caribe y América Latina dedicada al tema «Business in the Hemisphere: From Talk to Action», 12/1998.

15. «En estos momentos estamos asistiendo a una guerra que encuentra su justificación en la defensa de los derechos humanos, pero que los defiende violando sistemáticamente hasta los más elementales derechos humanos del país que quiere salvar», Norberto Bobbio en *El Universal*, México, 18/5/99, p. 2.

tinente latinoamericano¹⁶. Nos referimos a la disposición de la generalidad de naciones miembros de los *acuerdos históricos* (como denominamos al Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina y el Caricom) a suscribir de manera bilateral con terceros países tratados de libre comercio aun a costa de contravenir sus compromisos con el esquema original. Cabe preguntarse por qué ocurre de esta manera, si tiene que ser así, si esperar a una negociación conjunta con terceros países hubiera hecho perder inexorablemente oportunidades que la negociación al margen de los esquemas puede brindar, y, sobre todo, si se está en condiciones de lograr los beneficios esperados en teoría, o posibles, y si las condiciones de los nuevos acuerdos en efecto permitirán obtenerlos. ¿Puede alguien decir que por haberse apresurado Costa Rica a negociar bilateralmente alcanzó ventajas que ya no podrán sus «compañeros de viaje» del Mercado Común?

En el pasado el argumento en contra de abrirse más (en comercio, servicios o inversiones) a los otros miembros de un esquema de integración era salvar la capacidad instalada nacional frente a la competencia de consocios que tenían un desarrollo relativo mayor. Pero ese argumento no se utiliza ahora con economías de desarrollo relativo indiscutiblemente superior. Por tanto la explicación no está en ese argumento. Dos hipótesis, cuando menos, es posible introducir. La hipótesis que incorpora factores objetivos tomaría en consideración que actualmente estamos en presencia de una gran ola histórica de negociaciones comerciales y de redefinición de posiciones de influencia, por lo cual hay que aprender a surfear en esa ola gigantesca. No es posible sustraerse. La iniciativa para emprender la redefinición de posiciones recae en las economías mayores, frente a las cuales la capacidad individual de negociación (y de resistencia llegado el caso) está en consonancia con las diferentes condiciones en que los países medianos y pequeños entran en el proceso (infraestructura, dotación de recursos naturales, instituciones, nivel de desarrollo económico, etc.). Pero esto todavía no explica por qué necesariamente un país debe actuar por separado. Podría suponerse que la causa fuera la inflexibilidad de las normas de los acuerdos históricos, pero no parece ser el caso. Ya se indicó que Centroamérica negocia en forma conjunta la definición de la parte normativa de los nuevos tratados, pero cada nación por separado lo hace con el programa de desgravación y las reglas de origen. Por consiguiente, lo que sucede es que los países no pueden o creen no poder ponerse de acuerdo con sus consocios dentro del esquema respectivo, a fin de presentar a los terceros países una posición global que incluya las salvaguardias o posiciones específicas de cada uno. El origen de esa supuesta incapacidad dentro de los acuerdos es muy complejo por lo que no cabe exponerlo concisamente. La explicación, además, va directo al ámbito de la ciencia política y no al de la economía.

16. Un penetrante análisis de las negociaciones comerciales de Centroamérica es el de Eduardo Gitli: «Development Policies and Trade Negotiations» en *World Competition* N° 1 vol. 22, 3/1998.

Una segunda hipótesis incorpora elementos subjetivos. Es innegable que la ideología de mercado ha cambiado el orden de las prioridades. Si para negociar un tratado de libre comercio con un tercer país (de más amplia dimensión económica, se comprende) la pertenencia a un esquema de integración implica restricciones, reales o supuestas, donde la prioridad mayor la tiene la negociación con el país tercero bajo el supuesto de que se obtendrán más beneficios que dentro del esquema. La orquestada deificación del libre comercio por parte de los organismos multilaterales da origen a que algunos gobiernos padezcan de auténticas alucinaciones ideológicas, creyendo ver ante sí el ingreso a una situación en la que los rezagos internos se desvanecerán por efecto de factores externos.

Una última reflexión es sobre el papel que están llamadas a desempeñar las instituciones de la integración latinoamericana forjadas en el pasado y ajustables a las nuevas circunstancias. Con el ALCA o sin él, con nuevos esquemas de integración entre países latinoamericanos sean éstos pequeños, medianos o mayores, la institucionalidad regional *debe ser* preservada y robustecida. No todo pasado fue peor. Nuestra propuesta es la estrategia que denominamos *regionalización de la globalización*, con la cual damos a entender que debemos

profundizar los procesos de integración regional a fin de que, como parte de un sostenido esfuerzo de cambio estructural, la cooperación de los países latinoamericanos haga posible el pleno desarrollo de los recursos internos de la región, se eleve la calidad de vida de la población y se aprovechen eficientemente las opciones que abren la economía mundial y la globalización, dentro de la cual América Latina participe con una personalidad nacional y regional robustecida en lo económico, lo político, lo social y lo cultural.¹⁷

Si en la integración en curso el Estado se desdibuja y se marginan las instituciones de integración seremos más débiles frente a los más fuertes. Hay que preservar la interdependencia construida en largos años. Nuestra hipótesis es que la interdependencia intracentroamericana puede subsistir y coexistir con la dependencia dentro de otros esquemas. Si lo desestimamos llegará el momento de rasgarse las vestiduras. Hay que abrir los ojos ahora pues de lo contrario la posposición de la toma de conciencia tendrá el elevado costo de todas las rectificaciones tardías.

17. A. Guerra-Borges: «Reflexiones críticas y propositivas sobre regionalismo abierto en América Latina» en *Estudios Latinoamericanos* N° 11, UNAM, México, 1-6/1999 y *Pensamiento Propio* N° 8, Cries, Nicaragua, 10-12/1998.