



**PASADO, PRESENTE Y FUTURO DEL PROCESO DE
INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO**

Una interpretación

ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	1
I. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL HACIA ADENTRO.....	5
II. LA INTEGRACIÓN REGIONAL HACIA AFUERA.....	15
III. EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: EVOLUCIÓN, CARACTERÍSTICAS Y ACONTECIMIENTOS RECIENTES	23
1. La evolución del Mercado Común Centroamericano	23
2. Características del Mercado Común Centroamericano	26
3. Principales eventos durante 2000-2001	28
4. Conclusión.....	33
IV. LA INTEGRACIÓN REGIONAL HACIA EL FUTURO, INFORMALIDAD Y DEBATE.....	34
V. RESUMEN Y CONCLUSIONES: EL CAMINO HACIA LA INCERTIDUMBRE. DE LA INTEGRACIÓN HACIA ADENTRO Y HACIA AFUERA A LA INFORMAL Y NO INSTITUCIONALIZADA	37
<u>Anexo</u> : Dolarización e incertidumbre.¿Un esquema de integración viable para el siglo XXI?	41

INTRODUCCIÓN

Los intentos de integración regional en Centroamérica y los objetivos que los han motivado son de larga data. J. Rufino Barrios, presidente de Guatemala a fines del siglo XIX, argumentó a favor de la llamada Unión Centroamericana, utilizando, entre otras, razones similares a las esbozadas en la actualidad: “...su fuerza (la de la *Patria Centroamericana*) sólo puede provenir de la Unión [...]. Que una de sus principales y más urgentes necesidades es la de atraer capitales extranjeros...”. La materialización de la Unión permitiría además disminuir la carga tributaria:

*Que constituidos los Estados en una sola república, y siendo ya un solo interés y una suerte de todos, por una parte desaparecería esa tan cara y odiosa vigilancia y se disminuirían sensiblemente los impuestos que hoy pesan sobre los pueblos tanto porque no habría que invertir ya las considerables sumas que en ella se absorben, cuanto porque no habiendo que sostener sino una sola administración en vez de cinco se reducen en grandísima escala todos los otros gastos...*¹

Otro de los factores que según Rufino Barrios podía mejorar el bienestar de Centroamérica era la migración.

Formalmente, la integración económica regional comenzó en 1960 con la firma del Tratado General de Integración. La evolución del proceso de integración en la posguerra se ha dividido para este trabajo en tres etapas.

La primera —a la que se denomina integración hacia adentro— se desarrolló según los planteamientos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que enfatizaban un proceso de integración apoyado en la sustitución regional de importaciones como primer paso a una eventual “sustitución de exportaciones”. Ese proceso se prolongó desde 1960 hasta mediados de los setenta.

La segunda, denominada integración hacia fuera, surgió como una respuesta a la “década pérdida”² de los años ochenta, en que los países se vieron inmersos en conflictos armados y políticos internos dentro de la agonizante confrontación este-oeste. El regionalismo abierto propuesto por la CEPAL en los noventa planteó la compatibilidad entre el desarrollo hacia adentro y las políticas económicas basadas en la apertura, privatización y liberalización.

¹ Véase Guatemala (1885), *Decreto de Unión Centroamericana*, en Organización de Estados Centroamericanos, Secretaría General, Documentos de la Unión Centroamericana (1957), Ministerio de Educación Pública, pág. 125.

² Cuando se acuñó en la CEPAL, el término se entendía como una década en la que se perdió lo logrado en los años anteriores en ingreso por habitante. Ampliando el concepto, se pueden considerar pérdidas todas las grandes transformaciones en esa década, que fueron la base que posibilitó muchas de las medidas posteriores. La incapacidad de seguir contando con la base material que sustentaba la integración para la sustitución de importaciones, dados los efectos de la crisis mundial de fines de los setenta y principios de los ochenta, fue lo que, junto con los problemas sociales y políticos, produjo la crisis centroamericana.

La tercera etapa pertenece al futuro. Plantea partir de las acciones que en los hechos marcan tanto la inserción externa de los países en el proceso de globalización como la integración intrarregional, más allá y a veces al margen de los acuerdos formales de los Estados. Una alternativa en debate actualmente es formalizar en lo monetario la estrecha unión a la esfera económica de los Estados Unidos, adoptando el dólar como unidad de curso legal (es decir, la dolarización).

Las dos primeras fases de la integración sólo cumplieron parcialmente sus objetivos. La integración hacia dentro no produjo la industrialización esperada, mientras que la estrategia basada en la apertura comercial y el fomento de las exportaciones no logró cambiar la senda de expansión de estas economías. De hecho, las disparidades intrarregionales se acentuaron agravando las tensiones limítrofes entre los países centroamericanos, y persiste la obstaculización al intercambio intrarregional.³

La comparación del producto interno bruto (PIB) por habitante de los países centroamericanos ilustra, a modo de ejemplo, esta disparidad. Centroamérica es una región que a fines del siglo XX se desarrolla a tres velocidades. En el año 2000, el PIB por habitante de Costa Rica fue de 2 300 dólares, mientras que el de El Salvador y Guatemala fue de 1 118 dólares. Por último, el PIB por habitante de Honduras y Nicaragua se situó en 590 dólares. Por su parte, Panamá ha mostrado una evolución dispar.

Llevada a su culminación lógica, la tercera etapa plantea la formalización de la integración comercial, financiera y monetaria centroamericana, basada en el dólar.⁴ Además, la migración intrarregional no formalizada es otro aspecto que concita creciente atención y preocupación, poniendo sobre la mesa la agenda social y las regulaciones laborales en un proceso cuyos resultados son inciertos. En la nueva etapa del proceso, no formalizada ni institucionalizada, y en ciertos casos esbozada, no sólo sin el apoyo de los gobiernos, sino a pesar de ellos, se enfrentan fenómenos como la dolarización de hecho (en transacciones, conformación de precios relativos internos, etc.), la fluidez de las transacciones financieras interbancarias (a veces entre filiales de los mismos bancos en la región o entre bancos de distintos países, pero propiedad de los mismos grupos económicos centroamericanos) y la movilidad laboral asociada a la migración intrarregional. La conclusión lógica es que todo este proceso ha de requerir más temprano que tarde su formalización, institucionalización y regulación para evitar graves problemas. La pregunta implícita es si, entonces, la integración tendrá como motor fuerzas más bien exógenas, más centrífugas que centrípetas.

Este documento analiza las tres etapas de integración mencionadas y concluye que aún a principios del siglo XXI Centroamérica enfrenta de nuevo su perenne problema: redefinir y reactivar su proceso de integración en un contexto en que grandes fuerzas centrífugas, parte del proceso de globalización, presionan a la región. El punto de partida de la inserción regional debería ser el reconocimiento de la persistencia y el agravamiento de las disparidades

³ En este análisis también hay que tener en cuenta los conflictos civiles y militares. Por ejemplo, la tasa de crecimiento por habitante de la década de los noventa (una década de paz) fue en promedio inferior a la de los sesenta y setenta, y similar a la de los ochenta.

⁴ Este planteamiento va más allá de los objetivos esbozados en el Acuerdo Monetario Centroamericano, Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) (2001).

intrarregionales y que éstas constituyen uno de los principales obstáculos a la integración. Tales disparidades no sólo se dan entre países, sino también entre sectores productivos y regiones en los países. Es cierto que los procesos regionales generan ganadores y perdedores, pero se pueden crear mecanismos para distribuir de forma equitativa las ganancias netas. Por lo tanto, para que el desarrollo pleno del regionalismo sea sostenible y equilibrado, es necesario instaurar mecanismos de compensación cuya norma de funcionamiento sea el criterio de la equidad.

I. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL HACIA ADENTRO

Al igual que otros esquemas de integración en América Latina y el Caribe, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) fue el producto de una serie de negociaciones que se remontan a las décadas de los cuarenta y cincuenta, al final de la Segunda Guerra Mundial, aunque se pueden trazar sus orígenes al final del siglo XIX y principios del siglo XX.⁵ Formalmente, el MCCA nació con el Tratado General de Integración de 1960.

El marco conceptual desarrollado por Raúl Prebisch (1901-1986) en la CEPAL y las teorías del desarrollo económico que enfatizaban los cuellos de botella como problemas fundamentales formaron el sustento intelectual para la puesta en marcha del MCCA.⁶ (Véase el recuadro 1.)

En un plazo de cinco años, el MCCA debía establecer un mercado común, promover y coordinar el desarrollo industrial, cooperar en áreas monetarias y financieras, desarrollar una infraestructura integrada, y facilitar y fomentar la inversión intrarregional. Aparte del desarrollo industrial, el MCCA pretendía también reducir la dependencia de sus miembros sobre los productos primarios. Dos de las cuatro bases que sustentaban el tratado eran un arancel uniforme a las importaciones de terceros países (es decir, un convenio de equiparación arancelaria) y la creación de una zona de libre comercio intracentroamericana.⁷ Aun así, el tratado contemplaba excepciones al libre comercio que estaban incluidas en su anexo A. Más adelante, en la década de los ochenta, el convenio de equiparación arancelaria iba a dividirse en tres partes: los rubros equiparados, los no equiparados pero negociados multilateralmente, y los sujetos a tratamiento nacional. (Véase el cuadro 1.)

⁵ Véase por ejemplo la Convención de Libre Cambio de los Productos naturales y Manufactureros, originarios de Centroamérica (1923). Las excepciones al libre comercio incluyeron el café y el azúcar. Otros textos anteriores enfatizaban ya los aspectos políticos y monetarios de la integración centroamericana más que los comerciales. Así, la Constitución de la República Federal de Centroamérica (1824) hace referencia a la acuñación de las monedas y a la necesidad de “determinar el valor, ley tipo y peso de la moneda nacional y el precio de la extranjera; fijar uniformemente los pesos y las medidas” (Art. 69-21), pero en cuanto al comercio no establece ningún régimen particular. Sólo afirma que corresponde al congreso de la Federación “arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los estados de la federación” (Art. 69-21). Véase Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), Secretaría General. Documentos de la Unión Centroamericana (1957), Guatemala, Ministerio de Educación Pública.

⁶ Véase Chenery (1958).

⁷ Las otras dos bases son: el establecimiento de un régimen uniforme de incentivos fiscales al desarrollo industrial y la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Recuadro 1

PREBISCH, LA CEPAL Y LA INTEGRACIÓN

El marco conceptual de esa primera propuesta de Prebisch y la CEPAL se centró en el análisis de cuatro aspectos que caracterizaban la relación entre el centro y la periferia: a) la creciente brecha en el nivel de ingreso entre el centro y la periferia; b) el persistente desempleo en la periferia; c) el persistente desequilibrio en la balanza de pagos en la periferia que imponía una importante restricción externa al crecimiento económico, y d) el deterioro de los términos del intercambio. Mientras que la causa del problema del desempleo radicaba en heterogeneidad estructural del centro y la periferia, la restricción de la balanza de pagos se explicaba por la excesiva especialización en el comercio internacional. La ampliación en la brecha del ingreso del centro y la periferia era simplemente el resultado de estos dos fenómenos (heterogeneidad estructural y especialización comercial).

El deterioro de los términos del intercambio fue sin lugar a dudas su hipótesis más conocida y la que le llevó a plantear la creación de acuerdos comerciales preferenciales cuyo objetivo sería la formación de un mercado común.⁸

El razonamiento que subyacía a esta recomendación de política económica era el siguiente: debido a la baja elasticidad de la demanda de productos primarios y a políticas proteccionistas en el centro, la expansión continua de la producción de productos primarios se traduce en una disminución en su precio y, por ende, en una pérdida de recursos. Si esta pérdida de recursos que se produce por el deterioro de los términos del intercambio es superior a la pérdida que se produciría si se sustituyera la producción nacional por la importada, la opción de industrializar a través de un proceso de sustitución de importaciones podría ser viable y más eficiente. De aquí se deducía que una estrategia de sustitución de importaciones estimulada por una política de protección selectiva era una manera eficiente de corregir las restricciones existentes al desarrollo de los polos periféricos. En palabras de Prebisch: “la sustitución de importaciones mediante la protección contrarresta las tendencias al deterioro de los términos del intercambio, evitando la asignación de recursos productivos adicionales a actividades primarias de exportación y canalizándolas hacia la producción industrial.”⁹

No obstante, al analizar el pensamiento de Prebisch, hay que tener en cuenta que no sólo enfatizaba las diferencias entre las elasticidades de las importaciones y las elasticidades precio de las exportaciones. También hizo hincapié en el papel de las externalidades en el sector de la manufactura y de los bienes primarios. En el centro, el sector de la manufactura generaba externalidades a otros sectores, pero tal no era el caso de los bienes primarios de la periferia. Éste es quizás uno de los aspectos del pensamiento de Prebisch que más actualidad tiene y que refleja de manera veraz las limitaciones del modelo de integración hacia afuera. En la segunda etapa de la integración, Centroamérica centró sus esfuerzos en el desarrollo de sectores que por su naturaleza o por las condiciones institucionales imperantes no generaron externalidades para el resto de los sectores de actividad económica.

/Continúa

⁸ Prebisch (1984), “Five Stages in my Thinking on Development” en *Pioneers in Development*, Meier, G.M. y D.P. Seers, editors, Oxford University Press, Nueva York, págs. 175-191. Véase también Prebisch (1961), “La respuesta de América Latina a una nueva política de cooperación económica internacional”, *El Trimestre Económico*, Vol. XXVIII (4), octubre-diciembre, No. 12, págs. 674-685; Prebisch (1959), “The Role of Commercial Policies in the Underdeveloped Countries”, *American Economic Review Papers and Proceedings*, 49, mayo, págs. 251-273.

⁹ Prebisch (1984), pág. 179.

Recuadro 1 (Conclusión)

Este razonamiento permeó la visión de desarrollo del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que en su análisis de las relaciones comerciales entre países más y menos desarrollados ponía el acento en el deterioro de los términos del intercambio. Así, en su informe de 1959, la Secretaría del GATT afirmaba:

“...que durante el período 1953-1958, cada una de las regiones no industrializadas importó más manufacturas de las que podía financiar con sus ingresos corrientes. La porción que esas regiones en conjunto pudieron financiar con ingresos corrientes por exportación descendió durante el período 1953-1957 desde un 90% a un 60% aproximadamente, implicando esto un aumento considerable en que deberían depender del capital externo. En 1958 dicha porción se elevó casi hasta el 65% debido principalmente a los países latinoamericanos que cuentan con buenas reservas de dólares y a otros países” (GATT, 1960).

En 1964, el GATT incluyó una normativa legal específica para abordar los problemas de los países menos desarrollados. Se trataba de la parte IV, que se orientaba específicamente al comercio y el desarrollo, y que incluía condiciones de acceso favorable para productos de exportación procedentes de los países menos desarrollados, en particular productos primarios y manufacturados, y la eliminación de restricciones que diferencian de manera poco razonable entre los productos primarios y los productos manufacturados. Esta postura del GATT se tradujo, por una parte, en permitir que los países menos desarrollados pudieran adoptar esquemas proteccionistas (ya sea por consideraciones de restricción de balanza de pagos o industrias infantiles) y, por otra, en no imponer obligaciones a los países más desarrollados.

Por último existía evidencia empírica que corroboraba la hipótesis del deterioro de los términos del intercambio. Tal y como muestra el gráfico 1, la relación de precios del intercambio para Centroamérica se deterioró en -29% entre 1954 y 1964. Este comportamiento continuaría hasta la mitad de la década de los ochenta, período a partir del cual la relación de términos del intercambio mostraría una tendencia a estabilizarse. En el resto de América Latina la situación era similar. Entre 1954 y 1960 el deterioro de los términos del intercambio fue de -22%. Por el contrario, para los Estados Unidos, Francia, la República Federal de Alemania y el Reino Unido mejoraron su posición externa en 12%, 7%, 11% y 14%, respectivamente.¹⁰

¹⁰ Baer W. (1960), *op. cit.*, “La Economía de Prebisch y de la CEPAL”, *El Trimestre Económico*, págs. 144-161.

Cuadro 1

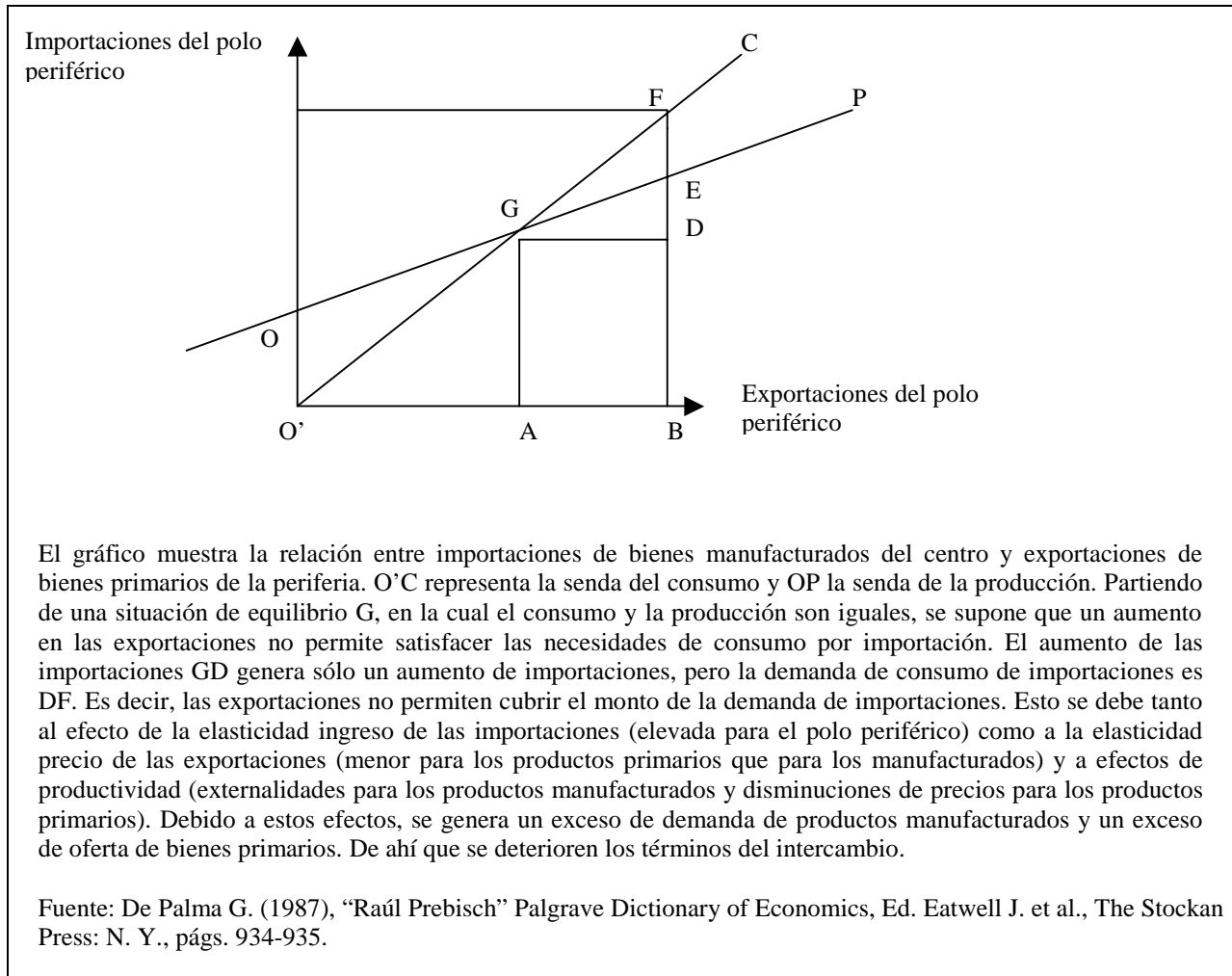
EL MCCA: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

Objetivos	Instrumentos
Converger a un arancel externo común en un plazo de cinco años	Eliminación inmediata de todas los aranceles a la importación de la parte I del arancel.
Establecer un mercado común	Otorgar trato nacional a los productos de la parte I del arancel en la puesta en vigor de los controles de calidad.
Promover y coordinar el desarrollo industrial	Aplicación del tratamiento de la nación más favorecida a los productos de la parte II y de la parte III del arancel.
Cooperar en áreas monetarias y financieras	Tratamiento no discriminatorio a los productores de la región.
Desarrollar una infraestructura integrada	Establecimiento de un arancel externo común para todos los productos excepto los contenidos en la parte III del arancel centroamericano de importación.
Facilitar la inversión intrarregional	Dar tratamiento nacional a los inversionistas de los países miembros.

Fuente: Nogués J. y Quintanilla R. (1995), "Latin America's integration and the multilateral trading system", en De Melo J. y Panagariya A., *New Dimensions In Regional Integration*, Cambridge University Press, Nueva York, págs. 278-313.

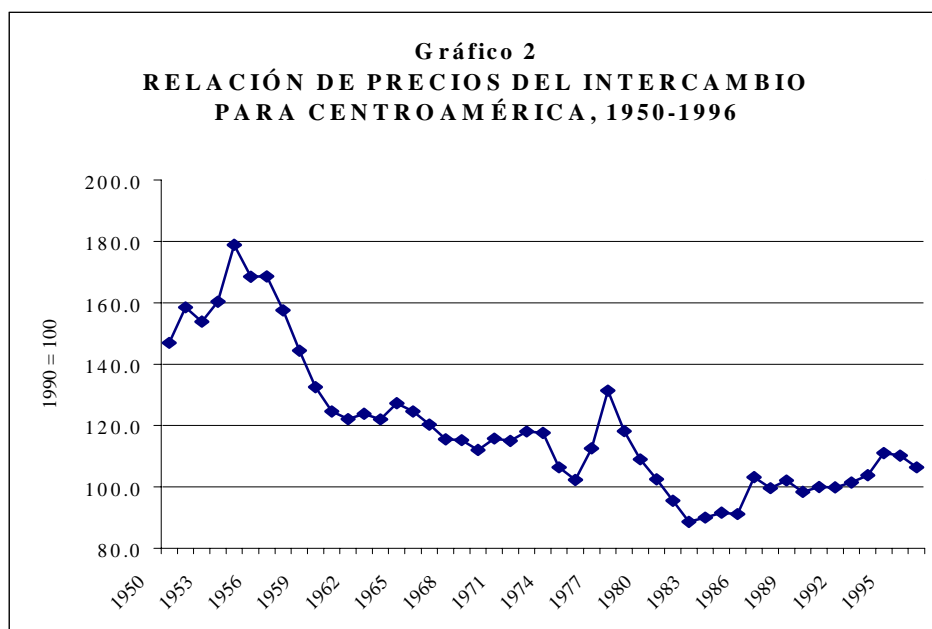
Gráfico 1

EL DETERIORO DE LOS TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO



El objetivo prioritario de industrialización fue asumido en Centroamérica aunado al reconocimiento de que las condiciones estructurales de los países más y menos desarrollados eran asimétricas y de que el libre comercio podía deteriorar el bienestar de los últimos, lo cual justificaba la adopción de políticas económicas de sustitución de importaciones. (Véase el gráfico 2.) Esta estrategia pretendía remplazar bienes importados, generalmente bienes manufacturados, por fuentes internas o nacionales de producción. La estrategia, al igual que en otras regiones y en el resto de América Latina y el Caribe, consistió en imponer barreras arancelarias o cuotas al comercio, a la importación de determinados bienes, con el fin de imponer industrias nacionales que pudieran producir tales bienes. Generalmente esto significaba establecer cooperación mediante la participación de capital o el establecimiento de filiales de empresas

extranjeras que se beneficiaban de la protección comercial. De hecho, estas empresas gozaban de subsidios fiscales e incentivos especiales para la inversión.¹¹



El proceso regional vino acompañado por un desarrollo institucional para apoyar la integración económica en su sentido más amplio.¹² El artículo X del Tratado General de Integración Económica estipula la cooperación de los bancos centrales con el fin de evitar las especulaciones monetarias y mantener la convertibilidad de las monedas nacionales de los respectivos países. También contempla la colaboración de los bancos centrales para resolver dificultades graves en la balanza de pagos. Aun antes de dicho tratado, los bancos centrales ya venían realizando una tarea de cooperación informal centrada en el análisis de los problemas monetarios de los países de la región. Entre 1952 y 1960 se celebraron cinco reuniones para tratar problemas de convergencia regional. La creación de la Cámara de Compensación Centroamericana (CCC) en el marco del CMCA en 1961 “hizo visible y específica la orientación de los esfuerzos de aquellos bancos hacia el objetivo de la integración regional”.

¹¹ La estrategia de sustitución de importaciones se basa en tres argumentos: el excedente de oferta de trabajo, la hipótesis de industria infantil y el deterioro de los términos del intercambio. Véase Evans, H. D. (1989), *Comparative Advantage and Growth*, St. Martin's Press, Nueva York, págs. 294-295.

¹² El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) se fundaron en 1951 y 1956, respectivamente. En 1958, los países centroamericanos firmaron el acuerdo sobre el Sistema de Integración de las Industrias Centroamericanas. El Tratado General de Integración Económica contemplaba tres órganos: el Consejo Económico Centroamericano (CEC) compuesto por los cinco ministros de economía que actuaban como responsables de la integración; el Consejo Ejecutivo, encargado de someter propuestas al Consejo Económico y adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento del tratado, y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

El proyecto de unión monetaria se formalizó en 1964 con el “Acuerdo para el establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana”, si bien nunca fue implementado en su totalidad.¹³ Este acuerdo regiría las tareas de cooperación que el Tratado General de Integración Económica asignó a los bancos centrales en su artículo X. En particular, en su artículo 1 se afirma que el acuerdo “tiene por objeto promover la coordinación y armonización de las políticas monetarias, cambiarias y crediticias de los países centroamericanos y crear progresivamente las bases de una unión monetaria centroamericana”. La ejecución del acuerdo conllevó la creación de un fondo de estabilización para “proporcionar asistencia financiera a sus respectivos países para corregir desajustes temporales en su balanza de pagos y prevenir tendencias adversas en sus regímenes cambiarios”.¹⁴

Con este esquema y un entorno externo favorable, el MCCA logró generar un relativo crecimiento industrial en sus primeros 20 años, con el consecuente avance en el comercio intrarregional. La participación del comercio intrarregional en el total aumentó de 7.5% a 25% en las dos primeras décadas de existencia del Mercado. Este dinamismo vino acompañado de un crecimiento del producto de 5% promedio por año y de un cambio en el coeficiente de participación del comercio en el PIB que se situaba en 15% en 1960 y avanzó a 18% en 1970.

Cuadro 2

CENTROAMÉRICA: INDICADORES MACROECONÓMICOS 1960-1996

(Porcentajes)

	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Crecimiento	4.4	5.3	4.3	0.8	3.9
Inversión intrarregional	6.9	7.8	7.4	0.1	4.7
IED	n.d.	n.d.	1.2	0.9	1.92
Industrialización	n.d.	48.7	27.6	42.2	40.7
Apertura	55.11	63.55	72.05	63.72	67.69
Comercio intrarregional	n.d.	n.d.	22.4	16.9	19.6

Fuente: CEPAL (2000).

Nota: IED: Inversión extranjera directa.

¹³ Véase CMCA (1964), *Acuerdo para el establecimiento de la Unión Monetaria Centroamericana y su Reglamento General*; (1968), *Hacia la Unión Monetaria Centroamericana*, y Young, P. J. (1964), *Un programa para la Unión Monetaria Centroamericana*, Departamento de Estado del Gobierno de los Estados Unidos.

¹⁴ CMCA (1970), *Acuerdo para el establecimiento del Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria*, artículo 1.

Las limitaciones del modelo de industrialización protegida son ampliamente conocidas. El proceso de integración centroamericano hacia adentro comenzó a dismantelarse no tanto debido a las contradicciones del modelo de sustitución de importaciones, sino más bien por diferencias entre los socios comerciales respecto de los costos y beneficios, en equidad del proceso entre países. Asimismo, factores externos tales como la fluctuación de los precios de las exportaciones tradicionales y la crisis energética se sumaron a los conflictos internos (social y armado) y se tradujeron en el agravamiento de los rezagos sociales y políticos. De esa manera, los desequilibrios macroeconómicos y las disparidades sociales, políticas y económicas intrarregionales resultaron ser difícilmente conciliables con la integración económica de la época.

Durante el período 1969-1973 aparecieron los primeros signos de resquebrajamiento de la integración regional. El más importante fue sin lugar a dudas la guerra entre Honduras y El Salvador en 1969, que se saldó con la salida de Honduras del MCCA. También en este período surgen las restricciones comerciales intrarregionales que plagarían las relaciones comerciales venideras. Nicaragua fue el primer país en imponer barreras arancelarias a la importación de bienes procedentes de otros países centroamericanos. Honduras hizo lo mismo en 1971.

Frente a ese aislamiento, en buena medida autoimpuesto, Honduras inició la práctica de firmar acuerdos de libre comercio con sus vecinos y antes socios, ante la falta de un acuerdo común intrarregional.

En sentido opuesto (contrario al “espíritu” integrador), Costa Rica introdujo modificaciones cambiarias entre 1971 y 1972 que crearon tensiones entre los países e incluso provocaron la suspensión temporal del comercio entre Costa Rica y El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

A estos acontecimientos se añadieron otros que agravaron aún más la debilidad del proceso nunca completado de integración del MCCA. En 1979 la revolución sandinista y la caída del general Romero en El Salvador provocaron una fuga masiva de capitales que se sumó a los efectos de las crisis del petróleo y agravó aún más los desequilibrios existentes. A partir de entonces se notaron no sólo vulnerabilidades en los equilibrios macroeconómicos nacionales (aumento de la inflación, brechas externa y fiscal, endeudamiento externo), sino también un aumento de las disparidades de estos indicadores entre los cinco países. (Véase el cuadro 3.)¹⁵

Entre 1970 y 1973, la tasa de inflación se situó en 5.2%, mientras que para el período 1974-1977 aumentó a 14.2%. En estos mismos períodos, el déficit en cuenta corriente y el acervo de deuda externa, ambos como proporción del PIB, aumentaron de 2.3% a 5.6% y de 39% a 60%, respectivamente. También la varianza de los indicadores macroeconómicos empezó a agrandarse de manera dramática. A título de ejemplo, la tasa de inflación que en el período 1980-1985 oscilaba en un intervalo de 0.2% a 218%, pasó a situarse entre 10% y 20 218% en 1986-1991.

Además, los países abandonaron la fijación de los tipos de cambio para responder ante los *shocks* externos. Si bien esta medida permitió aumentar los grados de libertad para estabilizar la

¹⁵ Véase al respecto González del Valle, J. (2000), *Pasado y futuro de la Unión Monetaria Centroamericana*, CEPAL/México, mimeo.

economía, significó un importante retroceso en el objetivo de la unión monetaria y para la integración de los flujos comerciales.

Cuadro 3

LOS DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS EN CENTROAMÉRICA 1970-1991

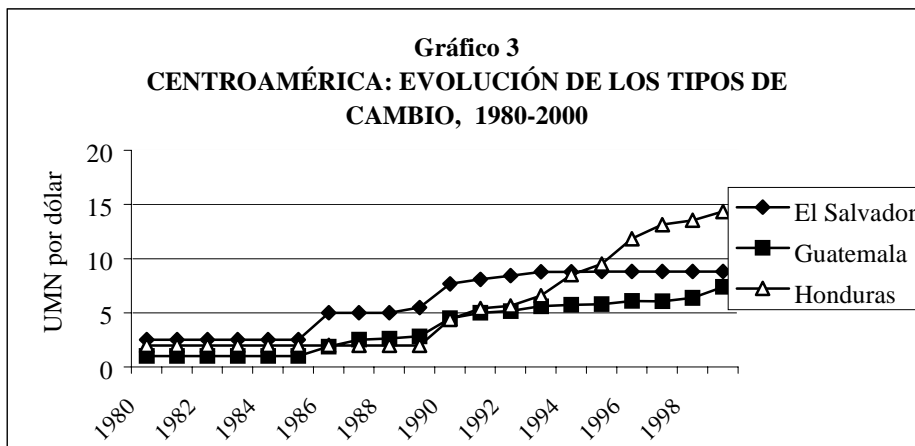
(Porcentajes)

	1970-1973	1974-1977
Desequilibrios de la región		
Producto interno bruto (tasas de crecimiento)	5.2	5.7
Tasa de inflación	5.1	14.2
Cuenta corriente como proporción del PIB	2.3	5.6
Déficit fiscal como proporción del PIB	1.7	2.7
Deuda externa como proporción del PIB	38.7	59.8
	1980-1985	1986-1991
Disparidades macroeconómicas regionales		
Tasa de inflación	Entre 0.2 y 218	Entre 10.3 y 20 218
Cuenta corriente como proporción del PIB	Entre 1.5 y 26	Entre 2 y 29
Déficit fiscal como proporción del PIB	Entre 1.8 y 27	Entre 0.5 y 25
Deuda externa como proporción del PIB	Entre 44 y 1 433	Entre 142 y 3 048

Fuente: CEPAL (2000), González del Valle (2000).

Finalmente hay que mencionar que los propios desequilibrios económicos incidieron de manera desfavorable en las instituciones promotoras de la integración regional. Así, el funcionamiento de la cámara de compensación que había facilitado la expansión del comercio intrarregional se vio gravemente afectado por el agotamiento de las reservas internacionales de los países, la fuga de capitales y la desaceleración económica, impidiéndole cumplir su función anticíclica mediante la ampliación de líneas de crédito. Por consiguiente, la crisis afectó por partida doble a la desintegración económica del MCCA y a su proyecto de integración regional.

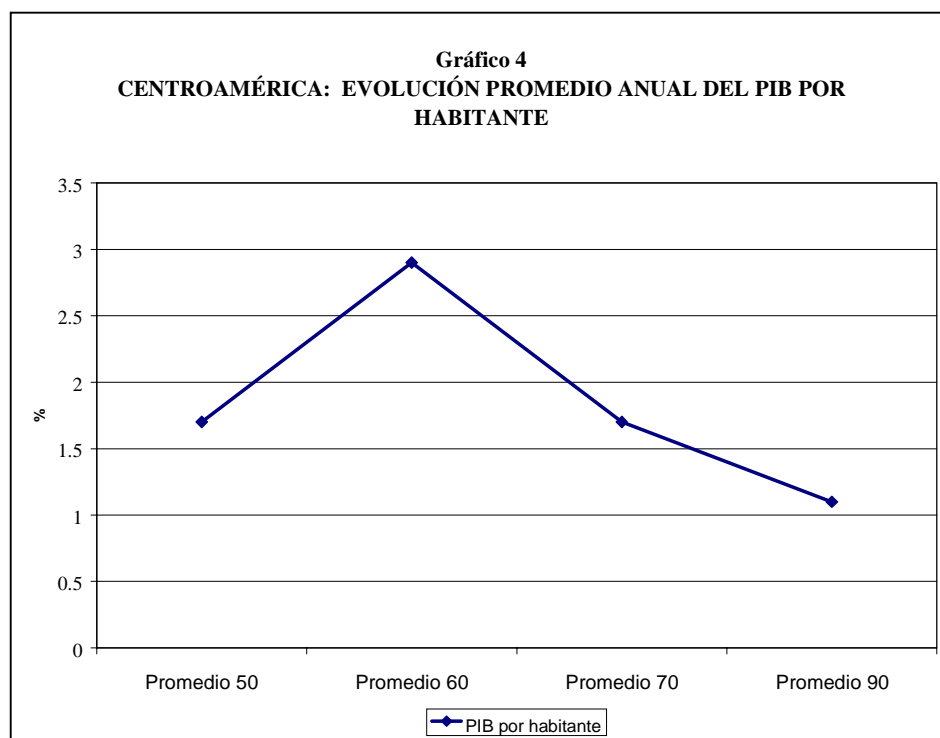
A fines de la década de los setenta, y sobre todo en la de los ochenta, se produjo el estancamiento del comercio intrazonal, el deterioro de las instituciones intrarregionales y el abandono relativo de los instrumentos creados para la integración de Centroamérica.



II. LA INTEGRACIÓN REGIONAL HACIA AFUERA

Esta etapa de la integración regional comenzó en un contexto político y económico muy específico, presidido por los procesos de pacificación regional reflejados en la conformación del proceso de Esquipulas. En los hechos, el comercio nunca se interrumpió. Costa Rica hacía trueque con Nicaragua para mantener la actividad; hubo trueques triangulares que incluían a Nicaragua, Guatemala y El Salvador en los momentos de los más graves enfrentamientos de sus gobiernos, lo que señala la interdependencia existente. Lo más grave fue la incapacidad de continuar utilizando la compensación por las dificultades de contar con recursos para saldar los déficit. En ese sentido, Nicaragua, inmediatamente después de la revolución, utilizó más allá de lo razonable la posibilidad de importar de Centroamérica, respondiendo sólo con papeles que no podían ser compensados. Por otra parte, el diálogo de la integración retomó los asuntos económicos en una visión en que sólo el desarrollo económico podía desembocar en una paz duradera. Esta orientación coincidió con la adopción de programas de estabilización y ajuste frente a las brechas internas y externas en que se habían sumido los países, impulsadas por las instituciones financieras internacionales (el llamado Consenso de Washington), y con un papel creciente del mercado en la producción, asignación y distribución de bienes y servicios.

La década de los noventa significó para Centroamérica un período de apertura y profundización de sus vinculaciones externas, aunque en el plano intrarregional la marcha fue dispar. En el plano político se concretó el fin de los conflictos bélicos. La cooperación intrarregional e internacional fue vital para la culminación de los procesos de paz. En términos económicos se inició la superación de secuelas de la crisis de la deuda externa, aunque Honduras y Nicaragua han tenido posteriormente que recurrir a su inclusión como en la iniciativa para países pobres muy endeudados (PPME) del Banco Mundial y el FMI. Los costos asociados a los ajustes aplicados durante la “década pérdida” han perdurado y, si bien se registraron tasas de crecimiento positivas, se mantuvieron las asimetrías entre los países y las tasas de crecimiento por habitante no lograron superar las de las décadas pasadas. (Véase el cuadro 4.)



Cuadro 4

**CENTROAMÉRICA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB Y
DEL PIB POR HABITANTE.
PIB POR HABITANTE EN NIVELES**

	PIB	PIB por habitante	PIB por habitante en dólares del 2000
Costa Rica	4.1	1.2	2 316
El Salvador	4.4	2.3	1 341
Guatemala	4.2	1.5	1 035
Honduras	3.1	0.2	660
Nicaragua	3.2	0.3	523

Fuente: CEPAL (2000) y Bulmer Thomas (2000).

Las acciones que resumen mejor este período son cuatro: ajuste, privatización, apertura y liberalización. Para casi todos los países, ello se tradujo en una opción estratégica a favor del mercado externo: abandono de los mecanismos internos de apoyo a la industrialización y de comercialización agrícola doméstica y, en el plano comercial, políticas de promoción de exportaciones acompañadas de disminución en las barreras arancelarias y no arancelarias. Los países crearon esquemas de promoción de exportaciones con el propósito de alcanzar una

diversificación exportadora (al menos en términos de productos más allá de los tradicionales) y en la mayor parte de los casos mediante esquemas de subsidios para promover tales actividades. Estos subsidios tomaron la forma de exenciones fiscales con importantes consecuencias en términos de recaudación. Los costos tributarios tomaron la forma de Certificados de Abono Tributario, reintegros (o *draw-back*) y los regímenes de zonas francas. En más de una ocasión tales estrategias de promoción de exportaciones han desembocado en una competencia de incentivos y en la constante revisión, ampliación y profundización de los incentivos que éstas ofrecen. En la práctica, ello ha significado que la expansión exportadora no tiene un vínculo con la recuperación de la estabilidad fiscal y su impacto en el crecimiento del producto interno y la demanda interna es inferior a lo esperado.

En el ámbito regional, este nuevo paradigma fue orientándose de manera creciente hacia fuera. Se concentraron los esfuerzos en un proceso de armonización aduanera que simplificó la estructura arancelaria y redujo el techo y el piso del arancel de importación centroamericano de manera significativa. Este proceso de reducción aduanera fue acompañado por la disminución en otras barreras en el comercio intrarregional. A la vez, se planteó que para ampliar y consolidar los flujos de comercio extrarregionales era deseable incrementar el acceso a terceros mercados a través de la firma de tratados comerciales con países no miembros del MCCA. Más específicamente, estos tratados se orientaron a integrar Centroamérica al bloque comercial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC México-Estados Unidos-Canadá).

Recuadro 2**EVOLUCIÓN DE LA REDUCCIÓN ARANCELARIA CENTROAMERICANA**

1. A mediados de los años ochenta, los países centroamericanos suscriben el Convenio Arancelario Centroamericano. Mediante dicho convenio se divide el arancel en tres partes. La parte I corresponde a los rubros equiparados (95% de todas las partidas arancelarias), la parte II a rubros no equiparados pero negociados multilateralmente (3% del total) y la parte III a rubros sujetos a tratamiento nacional (2% de todas las partidas arancelarias).

2. En 1986, por iniciativa de Costa Rica, se revisa el Tratado de Integración Centroamericano modificando los parámetros básicos del arancel. El techo y el piso disminuyen a 65% y 5%, respectivamente, con un promedio de 21% para toda la región.

3. A principios de los noventa, con la progresiva incorporación de los países centroamericanos al GATT, se aprueba el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA) con el fin de lograr una reestructuración del proceso de integración centroamericano (Guatemala, junio de 1990) en el marco de la apertura e inserción en los mercados internacionales.

a) El calendario acordado incluye, en primer lugar, la reincorporación y participación de Honduras en el proceso de integración centroamericano, lo que se concreta cuando ese país adhiere a partir de 1992 al Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.

b) El Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano derogó franquicias o exenciones arancelarias a la importación que se otorgaban mediante el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial.

c) La desgravación arancelaria se sitúa en un rango de 5%-20% y se incluye un programa especial de desgravaciones para rubros de excepción. La nueva estructura arancelaria refleja importantes cambios con respecto a años anteriores, ya que en 1959 el techo del arancel y piso del arancel se sitúan en 150% y 15% (aunque subsisten excepciones para algunos productos cuyo arancel nominal es de 695%), mientras que en 1986 ambos parámetros eran de 20% y 5%.

4. Finalmente, entre 1995 y 1996, a instancias de El Salvador, los países centroamericanos fijan nuevos parámetros para la reducción arancelaria con un techo de 15% y un piso de 0%, con niveles de 5% y 10%.

5. Todos los países acordaron en un principio llegar a las metas del arancel externo común a principios del 2000. No obstante, el calendario de desgravación arancelario no se ha cumplido y ha tomado distintas velocidades para los diferentes países centroamericanos.

/Continúa

Recuadro 2 (Conclusión)

ARANCEL PROMEDIO PARA LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

	Principios de los años ochenta	1987	1999
Costa Rica	52	26	7.10
El Salvador	48	23	6.9
Guatemala	50	25	7.05
Honduras	41	20	17.68
Nicaragua	54	21	5.10

Fuente: Saborio y Michalopoulos (1992); ALADI (1999).

TASAS ARANCELARIAS VIGENTES A 2000

(Porcentajes)

	Costa Rica	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua
Bienes de capital	0	0	0	1	0
Materias primas	0	0	0	1	0
Bienes intermedios	5-10	5-10	5-10	5-10	0
Bienes finales	15	15	15	15	10

Fuente: SIECA (2000).

Nota: En el caso de Nicaragua, las materias primas y los bienes intermedios se refieren a los no producidos en Centroamérica.

Mientras que la simplificación del arancel permitiría disminuir costos de transacción y las distorsiones en los mecanismos de asignación de recursos, la reducción del piso y techo respondió a un doble objetivo: la disminución de los costos de importación de bienes de capital, insumos y materias primas como condición necesaria para el crecimiento económico, y la diversificación de la producción para exportación más allá de los productos tradicionales. A pesar de estos esfuerzos, sin embargo, el comercio intrazonal continúa representando entre el 20% y el 30% del comercio total de los países, principalmente de productos manufacturados y con un marcado carácter intraindustrial.

Los distintos calendarios de desgravación arancelaria no lograron armonizar las metas propuestas para el conjunto de la región y han persistido barreras al comercio intrarregional. Esto llevó por una parte a alejarse del esquema de integración tal y como se había planteado (es decir, como el resultado de un consenso entre los países) y a tratar de volver a rehacer la integración a partir de una unión aduanera, inicialmente entre El Salvador y Guatemala, y abierta a Nicaragua y Honduras.

A la vez, se hizo cada vez más patente la voluntad de orientarse hacia mercados de mayor tamaño que pudieran impulsar el crecimiento de los países centroamericanos a través del desempeño exportador. Así, en el marco de los acuerdos de Tuxtla (suscritos por los presidentes centroamericanos y México en 1991) se pusieron como meta mecanismos de cooperación y complementación económica que desembocarían en la formalización de acuerdos comerciales. Este objetivo formal se alcanzó de manera paulatina: México-Costa Rica en 1994, México-Nicaragua en 1997 y México-Triángulo del Norte ¹⁶ (2000). Esta inserción internacional de Centroamérica se profundiza con la ampliación de las preferencias derivadas de la Iniciativa de la Cuenta del Caribe (2000) y mediante una agresiva política de firmar el mayor número posible de acuerdos comerciales.

Las negociaciones entre los países centroamericanos y México para establecer los parámetros y fijar objetivos para el establecimiento de acuerdos que permitieran incrementar el proceso de liberalización de sus economías tiene antecedentes en los años sesenta, y en los ochenta había tomado la forma de acuerdos bilaterales de alcance parcial (ABAP) en el marco del Tratado de Montevideo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que permitió, en circunstancias especiales y aprobadas por todos sus miembros, acordar preferencias especiales a no miembros. El proceso de complementación económica propuesto en el Acta y Declaración de Tuxtla-Gutiérrez (México, 1999) acompañaba a la negociación de acuerdos comerciales con otros seis programas (cooperación financiera, desarrollo de la oferta exportable centroamericana, cooperación en el sector primario, abastecimiento energético, fomento de las inversiones, y capacitación y cooperación técnica). ¹⁷

¹⁶ El Salvador, Guatemala y Honduras constituyen el denominado Triángulo del Norte.

¹⁷ Los esfuerzos para alcanzar la agenda acordada en la reunión de Tuxtla I se vieron interrumpidos por los problemas económicos que enfrentó México a fines de 1994, aunque Costa Rica y México suscribieron bilateralmente el Tratado de Libre Comercio entre ambas naciones que entró en vigor el 1 de enero de 1995. Este tratado fue el más completo que se había negociado en América Latina hasta entonces, ya que abarca todo un conjunto de reglas que permiten dar transparencia y seguridad a los sectores productivos, promocionando el comercio de bienes y servicios. Luego de la Reunión de Tuxtla II (San José, Costa Rica, febrero de 1996) México y el Triángulo del Norte decidieron reanudar sus negociaciones comerciales. Paralelamente a estos acontecimientos, entre 1996 y 1997 se realizó una ronda de negociaciones entre los gobiernos de México y Nicaragua, para establecer el Tratado de Libre Comercio entre ambos países que fue firmado en 1997 y que entró en vigor el 1 de enero de 1998. En la reunión de presidentes de Tuxtla III (julio de 1998, San Salvador, El Salvador) se acordó avanzar las negociaciones con los otros tres países, de manera que el tratado entre México y el Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) se firmó en junio de 2000 y entró en vigor a principios de 2001. Esos antecedentes serían las piezas previas de lo que actualmente está buscando concretarse en el marco del Plan Puebla-Panamá.

Cuadro 5

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO CENTROAMÉRICA-MÉXICO

	Firma del Tratado	Entrada en vigor
Costa Rica	5 de abril de 1994	1 de enero de 1995
Nicaragua	18 de diciembre de 1997	1 de julio de 1998
Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala, Honduras)	19 de junio de 2000	Marzo y abril de 2001 a/

a/ El Salvador y Guatemala en marzo y Honduras en abril.

Entre las características más importantes de los tratados de libre comercio entre México y Centroamérica hay que destacar el trato asimétrico. Éste consiste básicamente en el reconocimiento de niveles de desarrollo dispares entre los socios. Ello se plasma en calendarios de desgravación diferenciados que favorecen a los países con el menor grado de desarrollo relativo.

En el mismo sentido de inserción hacia fuera, se ha avanzado en la negociación de acuerdos comerciales con otros países y grupos de países (República Dominicana, Canadá) en forma regional o separadamente algunos países. Otros esfuerzos, como un eventual tratado comercial con los Estados Unidos han quedado pendientes en la agenda de la integración hacia fuera.

Recuadro 3

LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO DE MÉXICO Y CENTROAMÉRICA

Los tratados de Costa Rica y Nicaragua con México muestran tres características relevantes a la hora de analizar las posibles consecuencias del tratado de México con el Triángulo del Norte.

En primer lugar, el intercambio comercial a nivel de empresa y de producto está altamente concentrado. En el caso de Costa Rica, dos empresas representan cerca del 60% de las exportaciones al mercado mexicano. Correspondientemente, el grueso del intercambio se concentra en dos productos: partes de computadora y aceite de palma en bruto (42% y 26% del total exportado, respectivamente), pese a que el universo de productos exportados aumentó de 87 a 199 rubros en el período 1994-1999. Para Nicaragua, el 79% y el 63% de sus exportaciones se concentran en cacahuates crudos para 1998 y 1999.

En segundo lugar, los tratados de libre comercio no necesariamente implican aumentos en el flujo de la inversión extranjera directa procedente del país con el cual se firma el acuerdo comercial. En el caso de Costa Rica, la inversión extranjera directa mexicana ha crecido en términos absolutos, pero ha disminuido como proporción de la inversión extranjera total. La inversión mexicana directa ha aumentado de 80 a 96 millones de dólares entre 1995 y 1999, pero en relación con el total ha pasado de 30% a 17%.

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN COSTA RICA POR ORIGEN, 1995-1999

	México (dólares)	Composición de la inversión extranjera directa (porcentajes)		
		México	Estados Unidos	Otros
1995	80.4	33	53	14
1996	29.9	10	82	8
1997	32.7	9	82	9
1998	35.3	7	87	6
1999	95.8	15	70	15

Fuente: COMEX (2000).

En tercer lugar, un acuerdo comercial entre un país que exporta bienes primarios y otro que exporta productos con elevado contenido tecnológico tiende a agrandar la brecha comercial del primero debido a efectos de elasticidades precio de exportación e ingreso de las importaciones. Pero también, como señalaba Prebisch, hay que tener en cuenta que los productos con elevado contenido tecnológico producen importantes externalidades en el resto de la economía. Así por ejemplo, la brecha comercial de Costa Rica con México se achicó luego de la instalación de Intel, mientras que la brecha externa de Nicaragua con México se agrandó.

III. EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: EVOLUCIÓN, CARACTERÍSTICAS Y ACONTECIMIENTOS RECIENTES

1. La evolución del Mercado Común Centroamericano

El MCCA tiene su origen en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1960), aunque sus precedentes se remontan al siglo XIX.¹⁸ Según los artículos I y II del Tratado, los países centroamericanos se comprometían a establecer un mercado común en cinco años a partir de su entrada en vigencia, adoptar un arancel centroamericano uniforme y establecer el libre comercio para los productos originarios de los respectivos territorios a excepción de las limitaciones referidas en el Anexo A.¹⁹

Aunque el objetivo del Tratado era la creación de un área de libre de comercio, se enmarcaba en un proyecto de integración regional de mayor envergadura. De hecho, junto con el Tratado General de Integración Económica, se crearon una serie de instituciones para profundizar la integración regional: el BCIE (1961); la CCC (1961), cuyo objetivo era facilitar las transacciones intrarregionales mediante su pago en moneda nacional, y el Consejo Monetario Centroamericano (CMCD) (1964), creado para establecer la Unión Monetaria Centroamericana.

Factores de carácter interno (tales como la salida de Honduras del MCCA por el conflicto con El Salvador en 1969, las modificaciones introducidas por parte de Costa Rica a su tipo de cambio en 1971-1972, y el eventual abandono de los tipos de cambio fijos) y externo (las crisis provocadas por el alza de los precios internacionales del petróleo) obstaculizaron seriamente el avance del proceso de integración. Entre 1970 y 1989 surgieron varios intentos para retomar la senda integracionista (véase el recuadro 4).

A partir de 1990, con la Declaración de Antigua y el Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA), se avanzó de manera inexorable al incorporar los temas económicos al mecanismo de diálogo de los Presidentes Centroamericanos. Cuatro principios básicos guían el desarrollo y la integración centroamericanos: a) la reestructuración, el fortalecimiento y la reactivación de la integración económica regional; b) la evolución hacia un sistema productivo integrado en el ámbito de la región; c) el replanteamiento de la problemática de la deuda externa, y d) la distribución más equitativa de los costos sociales de los ajustes de las economías.²⁰ En la Décima Cumbre (1991) se suscribió un acuerdo multilateral transitorio para armonizar y multilateralizar los acuerdos bilaterales de comercio que Honduras mantuvo con posterioridad a

¹⁸ Véase Organización de Estados Centroamericanos, *Documentos de La Unión Centroamericana*, Editorial del Ministerio de Educación Pública, Guatemala, 1957.

¹⁹ El Tratado General de Integración Económica Centroamericana fue suscrito el 13 de diciembre de 1960 por El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua y entró en vigor en junio de 1961. Costa Rica se adhirió el 23 de julio de 1962. Los órganos del Tratado General de Integración Económica son tres: a) El Consejo Económico Centroamericano; b) el Consejo Ejecutivo; c) la Secretaría Permanente (SIECA).

²⁰ Estos principios habían sido expuestos en la Cumbre de Montelimar (abril de 1990).

1969 con los otros países centroamericanos. También se suscriben acuerdos bilaterales de libre comercio irrestricto entre Honduras, El Salvador y Guatemala. Finalmente, en diciembre del mismo año se suscribe un protocolo adicional a la Carta Constitutiva de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), el llamado protocolo de Tegucigalpa, mediante el cual se establece el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Recuadro 4

LOS INTENTOS PARA RETOMAR EL PROCESO DE INTEGRACIÓN, 1970-1990

- 1971. Se establece una comisión normalizadora del MCCA de la que se excluyó a Honduras. Esta comisión acordó admitir el funcionamiento regular de las reuniones de Ministros y Viceministros de Economía como órganos transitorios del Mercado, asumiendo las funciones de los Consejos Económicos y Ejecutivo, respectivamente.
- 1975. Se crea una Comisión Interinstitucional con el fin de formular sugerencias para la ejecución de diversas resoluciones sobre la integración (política comercial, financiamiento externo, política industrial, desarrollo regional de los recursos de energía, entre otros). La Comisión también debe de coordinar las tareas encomendadas a las instituciones regionales y presentar al Comité de Cooperación Económica informes periódicos sobre estas tareas.
- 1980. Los países centroamericanos expresan su voluntad política de reestructurar el proceso de integración encomendando su ejecución a las reuniones de Ministros y Viceministros, que pasan a denominarse Responsables de la Integración Económica.
- 1983. Se establece dentro del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) un Comité de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), para reforzar el proceso de integración y el Grupo de Contadora.
- 1984. Los Ministros Responsables de la Integración adoptan una resolución para restablecer el funcionamiento del Consejo Económico y del Consejo Ejecutivo, encomendando a este último un reajuste del proceso de integración. Honduras participa en las reuniones pero sin derecho a voto.
- 1987. Los Ministros Responsables de la Integración y Desarrollo Regional aprueban un plan de reactivación del proceso de integración. Se firma además el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, de cuya promoción y establecimiento se encargan los Vicepresidentes de los países, creando a la par un nuevo foro regional, el de los Viceministros.
- 1988. Se aprueba un Plan de Acción Inmediata (PAI) que comprende, además de un plan de emergencia de corto plazo, propuestas para reactivar la integración. La Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba un Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica (PEC), tomando en cuenta los procesos regionales de paz (los Acuerdos de Esquipulas).
La posición marginal de Honduras en el proceso de integración comienza a cambiar y el país plantea la liberalización del intercambio de bienes que permitan mejorar el abastecimiento de alimentos básicos en el área centroamericana.

Fuente: Elaboración propia con base en documentos sobre el proceso de integración centroamericano.

Dos años más tarde los países suscribieron el Protocolo al Tratado de Integración Económica o Protocolo de Guatemala, cuyo objetivo fundamental es la unión económica. Ésta se alcanzaría de manera gradual y flexible, manteniendo las fases de coordinación y armonización de las relaciones exteriores, el perfeccionamiento del Arancel Común Centroamericano de Importación, el establecimiento de una unión aduanera, y la libre movilidad de factores productivos e integración monetaria y financiera.

No obstante el deseo de lograr la meta de una unión económica, los resultados más concretos hasta la fecha se han registrado básicamente en el campo del comercio intrarregional. De hecho, la convergencia macroeconómica no se ha logrado aún. Tal y como muestra el cuadro 6, el grado de cumplimiento para la región en el período 1997-2000 se sitúa en promedio por debajo del 50%.

Cuadro 6

CENTROAMÉRICA: GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS
INDICADORES DE CONVERGENCIA

	1997	1998	1999	2000	Promedio
Costa Rica	63	63	38	38	54.7
El Salvador	63	63	63	63	63.0
Guatemala	63	63	25	50	50.3
Honduras	38	25	38	50	33.7
Nicaragua	50	25	50	50	41.7
Centroamérica	55.4	47.7	42.8	50.2	48.6

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano (2001), *Informe económico regional 2000*.

Nota: El Consejo Monetario Centroamericano utiliza ocho indicadores con parámetros establecidos para dar seguimiento a la evolución económica de la región (CMCA, 2001). Estos indicadores son: i) variación anual del PIB > 5%; ii) tasa anual de inflación > 9%; iii) tasa de interés promedio de referencia en términos reales a diciembre de cada año < 5%; iv) índice del tipo de cambio efectivo real con el dólar (diciembre de 1997 = 100): entre 90 y 100; v) razón reservas internacionales netas del Banco Central y base monetaria > 100; vi) razón déficit cuenta corriente de la balanza de pagos a PIB < 3.5%; vii) razón déficit sector público a PIB > 2.5%; viii) razón deuda pública total a PIB < 50.

En el área de comercio, a partir de los noventa se establecieron metas para la implementación del arancel externo común. Éstas incluyeron un piso de 5% para materias primas y bienes de capital no producidos en la región y un techo de 15% para bienes finales. La nueva estructura arancelaria reflejó importantes cambios con respecto a años anteriores, ya que en 1959 el techo y el piso del arancel se encontraban en 150% y 15%, mientras que en 1986 estos valores eran de 20% y 5%.

En 1995 se acordó llegar a un nivel de 0% para materias primas no producidas en la región y 15% para productos terminados, con niveles intermedios de 5% y 10% para materias primas e insumos producidos en la región. También se autorizó a los países para que, de acuerdo con sus propias circunstancias, pudieran modificar el arancel centroamericano de importación a partir de enero de 1996, bajando hasta el 1% las materias primas y autorizando a que éstas disminuyeran a 0% al momento de aprobar el Tercer Protocolo al Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.

También en 1996 se estableció que en casos especiales se podían adoptar otros parámetros para atender situaciones de desequilibrio fiscal, compromisos multilaterales adquiridos ante la OMC, y situaciones propias de las cadenas productivas de productos específicos. En 1997 se acordó que la tasa arancelaria que grava las importaciones de bienes de capital no producidos en la región centroamericana fuese de 0%. No obstante, se autorizó a Guatemala y El Salvador a aplicar un calendario de desgravación distinto para los textiles, confección, calzado y llantas,

según el cual el derecho arancelario de importación meta se alcanzaría en 2005 y 2002, respectivamente (5% para hilados; 10% para tejidos; 15% para confección, calzado y llantas).

2. Características del Mercado Común Centroamericano

Con las excepciones mencionadas y las de los productos arancelizados resultantes de los compromisos adoptados en la Ronda Uruguay, ²¹ todos los países centroamericanos, con la excepción de Honduras, han logrado, mediante calendarios de desgravación distintos, llegar a las metas establecidas (0% de piso y 15% de techo). No obstante, hay que tener en cuenta que los países centroamericanos no aplican el mismo código aduanero, lo que debilita la Unión Aduanera Centroamericana. Esto implica que el mismo producto puede estar gravado a diferentes tasas arancelarias en los distintos países de la región. Guatemala aplica el CAUCA III (1999); Costa Rica y Nicaragua usan el CAUCA II (1993); Honduras aplica su legislación nacional.

Los aranceles aplicados por los países centroamericanos son ad valorem, aunque en algunos casos se imponen derechos específicos. Guatemala aplica estos derechos al cemento, los cigarrillos, las bebidas alcohólicas y los derivados del petróleo.

La puesta en práctica del arancel externo común ha ido acompañada del progresivo perfeccionamiento del libre comercio entre los países centroamericanos. La lista de productos para los cuales no existe libre comercio se incluye en el Anexo A del código arancelario centroamericano. A la fecha, los productos originarios de la región para los cuales no existe libre comercio son: azúcar, café, café tostado, harina de trigo y alcohol etílico. ²²

Sin embargo, debido en parte a desacuerdos entre los países, se han impuesto en ocasiones determinadas barreras arancelarias y no arancelarias al intercambio de productos “sensibles”. A modo de ejemplo, El Salvador prohíbe las importaciones de productos lácteos y derivados de acuerdo con a medidas sanitarias. También en 1999, Nicaragua impuso un derecho *antidumping* provisional ad valorem equivalente al 46% del valor cif, por un período de cuatro meses a las importaciones de confites procedentes de Honduras. En cuanto a las salvaguardias, el MCCA

²¹ Los protocolos segundo y tercero del Convenio Arancelario y Aduanero Centroamericano permiten aplicar un arancel superior al 100% para los productos agropecuarios arancelizados. Costa Rica consolidará su universo arancelario para los productos agropecuarios a un tipo máximo de 45% a partir de un arancel básico de 55%. La desgravación empezó en 1995 y terminará en 2004. El Salvador ratificó la consolidación que tenía vigente desde 1995 para los productos agropecuarios al 40%. Guatemala consolidará los derechos arancelarios sobre productos agropecuarios a una tasa de 40% partiendo del 45%. La consolidación se hará efectiva en 2004. De igual manera, Nicaragua consolidó su universo arancelario a una tasa de 40% a partir de 2004. La desgravación se inició en 1995 a partir de un arancel máximo del 60%. Finalmente, Honduras asumió los compromisos de consolidación arancelaria en las negociaciones de adhesión a la OMC. Éstos se centran en la adopción de un derecho arancelario del 35% a partir de 1995.

²² En 1999 se excluyó el petróleo del Anexo A del Tratado de Integración Económica. También se establecieron los regímenes especiales bilaterales para el comercio de los cinco productos citados. Véase la Resolución No. 44-99 (COMIECO-XIII, septiembre 1999). El COMIECO es el Consejo de Ministros de Integración Económica. Se encarga de la coordinación, armonización, convergencia y unificación de las políticas arancelarias del MCCA.

establece la imposibilidad de aplicarlas, ya sean bilaterales o globales entre sus estados miembros.²³

En cuanto a la normativa regional, se han adoptado una serie de reglamentos centroamericanos que permiten adecuarla a las reglas de comercio multilateral de la OMC. Entre éstas destacan el reglamento centroamericano de medidas de normalización, metrología y procedimientos (1999), el reglamento sobre medidas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios (1999), el reglamento centroamericano sobre el origen de mercancías (1998), el reglamento centroamericano sobre prácticas desleales de comercio (1995), y el reglamento centroamericano sobre medidas de salvaguardia (1996). En la actualidad, el Protocolo al Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial (Marcas, Nombres Comerciales y Expresiones o Señales de Propaganda) elaborado en 1999 y que deroga el Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial (Invenciones y Diseños Industriales) (1998) se encuentra en proceso de ratificación.

El perfeccionamiento de la zona de libre comercio ha facilitado el intercambio intrarregional, que entre 1999-2000 creció 11%. Los principales exportadores fueron Guatemala, El Salvador y Costa Rica. No obstante, la participación porcentual del comercio intrarregional en el total se ha estabilizado en un valor cercano al 20% sin maquila (véase el cuadro 7), y 14% teniendo en cuenta la maquila, lo cual revela obstáculos para su desarrollo futuro. De hecho, los resultados más favorables se registran en el comercio extrarregional.

Cuadro 7

EXPORTACIONES INTRARREGIONALES, 1998-2000

(Participaciones porcentuales)

	1998	1999	2000
Costa Rica	19	9	11
El Salvador	49	54	55
Guatemala	29	32	30
Honduras	19	20	20
Nicaragua	22	28	26
Centroamérica	25	21	23

Fuente: SIECA (2001).

Nota: No incluye las exportaciones de maquila.

²³ No obstante, Costa Rica ha introducido medidas de salvaguardia especial en 1999 que siguieron vigentes durante el año 2000. Estas medidas afectan a productos agrícolas: frijol negro, arroz en granza descascarillado y semiblaqueado o pulido. Dichas medidas fueron notificadas a la OMC (G/AG/N/CRI/11, octubre de 2000). Nicaragua también impuso salvaguardias en 1999, elevando los aranceles a las importaciones de maíz amarillo al 30%, de arroz en granza originario de países miembros y no miembros de la OMC a 35% y 45%, respectivamente, de arroz oro originario de países miembros de la OMC a 45% y de sorgo a 30%. En mayo de 2000 se modificaron (Acuerdo Ministerial No 026-2000) los aranceles del arroz en granza originario de países miembros y no miembros de la OMC a 55% y 65%, respectivamente.

3. Principales eventos durante 2000-2001

a) Integración formal

En el bienio 2000-2001, los mandatarios centroamericanos celebraron: i) tres reuniones extraordinarias (5 de abril de 2000 en Costa Rica; 2 de mayo de 2001 en El Salvador; y 15 de junio de 2001); ii) la IV Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países integrantes del mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla;²⁴ iii) la tercera reunión de Jefes de Estado y de Gobierno entre la República de China, los países centroamericanos y la República Dominicana (15 de mayo de 2001); iv) una reunión con el Presidente de la República Argentina (4 de diciembre de 2000), y v) una reunión con el presidente del gobierno español (8 de mayo de 2001). En todas las reuniones participó Belice, que se adhirió en 2001 al SICA.

Entre los aspectos más relevantes de las cumbres presidenciales se destacan la voluntad de preservar la democracia, superar la pobreza, promover el desarrollo sostenible, perfeccionar los mecanismos de la integración y fortalecer el multilateralismo. Además, en las reuniones se reafirmó la importancia del mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla para avanzar en los ámbitos político, económico, social, ambiental, cultural y de cooperación. Por último, se acordó la necesidad de adoptar el Plan Puebla-Panamá, que crearía un corredor logístico desde el sur de México hasta la frontera con Panamá. El Plan Puebla-Panamá podría ser una fuerza impulsora para el desarrollo económico de la región.

b) El arancel externo común y la unión aduanera

Todos los países centroamericanos, con excepción de Honduras, aplican los parámetros que conforman el arancel externo común centroamericano. Honduras adoptó el techo arancelario del 15% sobre bienes finales a partir de diciembre de 2000, pero mantiene desde enero de 1997 una tasa arancelaria del 1% sobre bienes de capital.²⁵ Nicaragua equiparó su techo arancelario en 15% para los bienes finales y eliminó el arancel temporal de protección para los bienes intermedios y bienes de capital no producidos en Centroamérica (véase el cuadro 8).²⁶ También como parte del proceso de apertura, los aranceles promedio de los países han disminuido significativamente.

²⁴ Éstos son los países del Istmo Centroamericano, Belice y México.

²⁵ Honduras no ha aprobado el tercer protocolo al Convenio Arancelario Centroamericano mediante el cual se reduce el piso del arancel de 1% a 0%.

²⁶ Presidencia de la República de Nicaragua. Decreto N° 051-2001 (abril de 2001). Modificación de los derechos arancelarios a la importación (DAI) y eliminación del Arancel Temporal de Protección (ATP) para los bienes intermedios y de capital no producidos en Centroamérica.

Cuadro 8

TASAS ARANCELARIAS VIGENTES A 2001 Y PROMEDIO ARANCELARIO SIMPLE

(Porcentajes)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Bienes de capital	0	0	0	1	0
Materias primas	0	0	0	1	0
Bienes intermedios	5-10	5-10	5-10	5-10	5
Bienes finales	15	15	15	15	15
Arancel promedio simple	7.1	6.9	7.1	7.1	5.1

Fuente: SIECA (2001) y sobre la base de fuentes oficiales.

Quizás el hecho más importante en el frente arancelario fue el traspaso de las cláusulas de salvaguardia, aplicadas sobre la base del artículo 26 del Convenio Arancelario y Aduanero Centroamericano y que expiraban cada seis meses, a la parte II del arancel externo común.²⁷ Se instruyó además al Comité de Política Arancelaria para que, conjuntamente con el Grupo Técnico Arancelario, otorgue prioridad a la armonización al 31 de diciembre de 2001 de las posiciones arancelarias modificadas. Finalmente, los países pueden modificar los aranceles de los productos arancelizados en la OMC que aparecen en la parte II del Arancel Centroamericano de Importación dentro de los parámetros fijados para cada país en las listas específicas aprobadas por la OMC.²⁸ De alguna manera esto implica la eliminación de la discrecionalidad a la hora de cambiar las partidas arancelarias correspondientes a las cláusulas de salvaguardia.

Cuatro países centroamericanos (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) han intentado dar un paso más allá del arancel externo común mediante la conformación de una unión aduanera. En 1996, El Salvador y Guatemala tomaron esta iniciativa con el fin de extender el libre comercio a todos los bienes y eliminar las aduanas entre ambos territorios.²⁹ Honduras y Nicaragua se incorporaron al proceso formal de la unión aduanera en agosto de 2000.³⁰ Los gobiernos de los cuatro países decidieron consolidar dentro del marco de la unión aduanera los derechos arancelarios a la importación en los niveles actuales de todos los rubros que están armonizados.³¹ También se comprometieron a armonizar el resto de los aranceles para finales del año 2002 y a aplicar, de manera conjunta, las salvaguardias contempladas en el artículo 26 del Convenio Arancelario y Aduanero.

En términos concretos, se inauguró la aduana única en el puesto fronterizo entre Honduras y El Salvador (Amatillo), lo que unifica los trámites fronterizos y permite aumentar la eficiencia

²⁷ El arancel centroamericano consta de tres partes: rubros equiparados; rubros en proceso de equiparación, y rubros sujeto a tratamiento nacional.

²⁸ Resolución No. 73-2001. Consejo de Ministros de la Integración Económica (marzo de 2001).

²⁹ Resolución No. 27-96 (COMRIEDRE-IV, mayo de 1996).

³⁰ Resoluciones No. 56-2000 y 57-2000 (COMIECO, agosto de 2000).

³¹ Resolución No. 66-2000 (COMIECO-XV, septiembre de 2000).

en el tráfico de bienes y personas. También se armonizaron trámites relacionados con los medicamentos y medidas sanitarias y fitosanitarias.

c) Las negociaciones comerciales

Durante 2000-2001, los países centroamericanos continuaron profundizando en su política de apertura y búsqueda de nuevos mercados.³² El Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) y México suscribieron en 2000 un tratado de libre comercio que entró en vigor en el 2001.³³ El tratado, cuyos orígenes se remontan a los acuerdos de complementación económica que emanaron de Tuxtla I (1991) busca alcanzar una zona de libre comercio entre los países firmantes para bienes y servicios.

En 1999, las importaciones procedentes del Triángulo del Norte representaban el 0.07% de total de compras mexicanas (véase el cuadro 9). Por su parte, las exportaciones mexicanas al Triángulo del Norte son poco significativas, pues representan sólo el 5% de las compras totales de dicho bloque comercial. En 1999 los principales productos de exportación del Triángulo del Norte eran productos primarios e industriales: caucho, grasas y aceites, bebidas y licores, papel y cartón, cuero y pieles sin curtir (21%, 9.1%, 6.7%, 6.4% y 4.7% del total, respectivamente). Por su parte, las exportaciones mexicanas son productos industriales: vehículos (13%), maquinaria y aparatos mecánicos (8.3%), plásticos y artículos (8.2%), artículos de hierro (6.2%), combustibles minerales (5%) y maquinaria eléctrica (4.2%).

Cuadro 9

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS EN LAS IMPORTACIONES DE MÉXICO, 1990-2000

Países	Años				
	1990	1992	1994	1997	2000
Costa Rica	0.088	0.041	0.035	0.070	0.10
Nicaragua	0.044	0.027	0.014	0.010	0.015
Triángulo del Norte	0.108	0.147	0.134	0.101	0.07

Fuente: MAGIC (2000) y Secretaría de Economía de México (2001).

El acuerdo también tiene el objetivo de promover y desarrollar el establecimiento de los flujos de inversiones y establecer mecanismos que eviten la aplicación de medidas que obstaculicen el comercio. Basándose en la estructura del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y de los acuerdos comerciales entre México y Costa Rica y Nicaragua, el tratado contempla 12 temas relacionados con el acceso a mercados, la normativa comercial y otros temas.

³² En 1998 los países centroamericanos suscribieron tratados de libre comercio con la República Dominicana (1998) y con Chile (1999).

³³ Costa Rica y Nicaragua firmaron tratados de libre comercio con México en 1995 y 1997.

El tratado reconoce, de manera implícita, las diferencias en los niveles de desarrollo de los países firmantes y otorga para el intercambio comercial de bienes un trato asimétrico al Triángulo del Norte, consistente en plazos más largos de desgravación, mayores facilidades de acceso a los mercados y períodos de gracia en la desgravación de las tasas bases a partir de las cuales se inicia la negociación. De acuerdo con las listas de desgravación, el Triángulo del Norte tiene un mayor acceso al mercado mexicano en los productos industriales que en los agrícolas. Más del 70% de los productos industriales centroamericanos pueden ingresar libremente al mercado mexicano. Esto contrasta con el 30% correspondiente a los productos agrícolas (véase el cuadro 10). Aunque desde la perspectiva centroamericana hay expectativas favorables con respecto a los efectos del tratado de libre comercio, éste generará perdedores y ganadores. En este sentido, las políticas económicas podrían tomar en cuenta la generación de mecanismos que permitan trasladar parte de los beneficios de los ganadores a los perdedores, sentando las bases para delinear políticas de transición de mediano y largo plazo que eviten las ganancias y pérdidas excesivas de los agentes económicos afectados por los cambios de rumbo en la política económica.

Por su parte, Costa Rica suscribió un tratado de libre comercio con Canadá (23 de abril de 2001). El tratado contempla el trato asimétrico para el acceso a mercado a favor de Costa Rica. Este país elimina las cargas impositivas en un 67% de sus líneas arancelarias, mientras que Canadá lo hace para el 86%. El resto de los bienes tiene un período de desgravación de 14 años para Costa Rica y de 8 para Canadá.

El tratado también otorga un tratamiento más liberal en la aplicación de las reglas de origen para un número limitado de productos costarricenses de exportación. Además incluye un anexo para el tejido y la confección, que constituye un sector de especial interés para Costa Rica. El anexo establece que los bienes que no cumplen las reglas de origen por incluir insumos importados podrían beneficiarse, no obstante, de las preferencias arancelarias concedidas por Canadá. Finalmente, hay que notar que las preferencias arancelarias otorgadas por Canadá no se aplican a los productos de las zonas francas, ya que gozan de subsidios a la exportación.³⁴

³⁴ Los países centroamericanos iniciaron en abril del año 2000 negociaciones con Panamá para la firma de un tratado de libre comercio entre ambas partes. Hasta la fecha ha habido ocho rondas de negociaciones. En la última ronda, celebrada en mayo de 2001, las partes negociadoras lograron un acuerdo sobre la parte normativa del tratado de libre comercio. También Costa Rica empezó en julio de 2001 la primera ronda negociadora para la firma de un tratado de libre comercio con Trinidad y Tabago. El texto base de negociación es el tratado de libre comercio entre Costa Rica y México (1995).

Cuadro 10

TRATADO DE LIBRE COMERCIO TRIÁNGULO DEL NORTE-MÉXICO. PROPORCIÓN DE
LÍNEAS ARANCELARIAS SUJETAS A DESGRAVACIÓN INMEDIATA EN LOS
RUBROS DE AGRICULTURA E INDUSTRIA

	Desgravación inmediata por parte del Triángulo del Norte		
	El Salvador	Honduras	Guatemala
Agricultura	32.4	32.8	33.6
Industria	59.4	57.9	58.6
	Desgravación inmediata por parte del Triángulo del Norte		
Agricultura	31.8	32.8	31.2
Industria	71.0	70.6	77.3

Fuente: Sobre la base de los anexos de desgravación arancelaria al tratado de libre comercio Triángulo del Norte- México.

d) Los sistemas de preferencias para Centroamérica

Centroamérica comparte con otros países las concesiones unilaterales sujetas a reglas de origen otorgadas por Canadá, los Estados Unidos y la Unión Europea en el marco del sistema generalizado de preferencias.

Las preferencias arancelarias que otorga la Unión Europea están vigentes desde 1971 y se centran en algunos productos agrícolas e industriales originarios de los países menos desarrollados. Inicialmente dichas preferencias se otorgaron por un período de 10 años y se fueron prorrogando paulatinamente hasta la fecha. En 1998 la comunidad resolvió renovar el plan comunitario de preferencias arancelarias generalizadas y por regímenes de estímulo, para el período que comienza el 1 de julio de 1999 y termina el 31 de diciembre de 2001. Dichas preferencias se aplican a los capítulos 1 a 97 del arancel aduanero comunitario (a excepción del capítulo 93, referente al armamento), que incluyen tanto productos agrícolas como productos industriales.

Según el artículo 7 de dicho reglamento se suspenden los derechos del arancel para los productos industriales comprendidos del capítulo 25 al 97 y para determinados productos agrícolas denominados no sensibles. Los países beneficiarios de este esquema son los del Grupo Andino y del MCCA.

Centroamérica se beneficia principalmente de las concesiones arancelarias otorgadas por los Estados Unidos en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). Mediante la Ley de Comercio y Desarrollo de 2000, los Estados Unidos ampliaron los beneficios que otorga la ICC. La ley entró en vigor a partir de octubre de 2000 hasta septiembre de 2008 o hasta que el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) entre en vigor (2005). Dicha ley incluye al amparo de la ICC productos que en el pasado habían quedado excluidos. La ampliación de los beneficios incluye: i) el acceso libre de aranceles y cuotas para prendas de vestir elaboradas en la región con tela e hilo estadounidense; ii) el acceso libre de aranceles y cuotas para prendas de vestir cortadas y elaboradas

en la región con tela e hilo estadounidense; iii) el libre comercio a prendas confeccionadas con tela regional e hilo estadounidense hasta un límite anual de 250 millones de metros cuadrados de tejido de punto; iv) el libre comercio a camisetas confeccionadas con tela de la región e hilo estadounidense hasta llegar a un límite de 4.2 millones de docenas de camisetas de punto; estos dos últimos límites se incrementarán en 16% anualmente hasta el año 2004, fecha a partir de la cual el porcentaje será fijado por ley); v) el acceso libre de cualquier producto clasificado bajo la subpartida arancelaria 62.12.10 si es cortado y cosido o ensamblado en los Estados Unidos o en alguno de los países beneficiarios.

Entre las ventajas que ofrece la ampliación de la ICC se destacan la disminución de los costos para acceder al mercado norteamericano que permitirá aumentar el nivel de inversión en el sector textil en la región y su competitividad. Entre los problemas cabe mencionar la falta de claridad en los requisitos para poder acceder a los beneficios que ofrece la ICC y la falta de proveedores de tela que cumplan las exigencias que establece. Además existe la preocupación de que Centroamérica no alcance su cuota asignada.

4. Conclusión

El MCCA ha realizado algunos progresos en el ámbito del perfeccionamiento de la zona de libre comercio entre sus partes y se han logrado imponer, con la excepción de Honduras, los parámetros de convergencia del arancel externo común. El proceso es aún incompleto. Quedan excepciones al libre comercio y falta la armonización de los códigos aduaneros utilizados por los países centroamericanos. El aspecto más relevante de la integración es el esfuerzo realizado para acceder a mercados de mayor tamaño con vistas a penetrar en el mercado norteamericano ampliado como lo atestiguan los tratados firmados con México y Canadá. En este sentido se puede decir que la integración centroamericana ha tratado de compatibilizar la integración hacia dentro con la integración hacia fuera. Queda por determinar cuál será el impacto de la eliminación de los beneficios que otorga la ICC ampliada y (lo que es más importante) cuál será el efecto que tendrá en las zonas francas la eliminación de subsidios a las exportaciones en 2003 de acuerdo con la normativa multilateral, y qué estrategias pondrán en práctica los países para enfrentarla.

Finalmente, el MCCA no ha adoptado una postura común en el tema de las diferencias de tamaño y nivel de desarrollo que debería quedar plasmado en el acuerdo comercial del ALCA.

IV. LA INTEGRACIÓN REGIONAL HACIA EL FUTURO, INFORMALIDAD Y DEBATE

Si bien en lo formal la orientación de integración de Centroamérica seguirá siendo, en las próximas décadas, extrarregional, hay —frente a esas fuerzas centrífugas— un sustrato de lazos intrazonales (centrípetos) que definen un proceso de integración no formalizada en los acuerdos existentes. Tales lazos económicos, sociales, familiares, políticos al interior de la región asumen la forma de flujos financieros y comerciales, inversiones intrazonales, alianzas empresariales y comerciales, migraciones, y constituyen en definitiva el patrimonio histórico, la red de vínculos que las cifras solas del intercambio no reflejan adecuadamente.

Subsisten, asimismo, diferencias y conflictos intrarregionales —en particular de carácter fronterizo— sin resolver y que dificultan las relaciones interestatales (o intergubernamentales), pero que tienen en la realidad poco efecto en las vinculaciones empresariales que, más bien, aspiran a que se llegue a tener marcos ordenadores e institucionales que den mayor certeza y seguridad a las actividades comerciales, a las transacciones financieras; es decir, a la facilitación de los negocios y la solución de las controversias comerciales.

Hay asimismo compromisos extrazonales y mecanismos que abarcan a la región en su conjunto y que posiblemente no constituyen elementos integradores por sí mismos, pero sí son impulsores potenciales de una armonización normativa regional que puede ayudar al proceso integrado, más armónico y con menores costos de transacción intra y extrazonal.

En este contexto, Centroamérica se verá afectada favorablemente por la ampliación de los beneficios derivados de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) que permite, a partir de octubre de 2000, la entrada en los Estados Unidos sin pago de aranceles de tejidos de punto y de rubros textiles con hilo de los Estados Unidos y tela regional, hasta rebasar una determinada cuota por país.

No obstante, se vislumbran obstáculos para el desarrollo de las exportaciones centroamericanas. Entre éstos cabe destacar en el plano multilateral: 1) la eliminación de cuotas para los productos textiles contemplados en el Acuerdo sobre Textiles y Vestuario (GATT, 1994); 2) la finalización en el año 2003 del plazo para conceder subsidios a las exportaciones para regímenes especiales de fomento a las exportaciones, y 3) la incorporación de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Tales compromisos podrían promover la cooperación entre los países de Centroamérica en torno a políticas regionales que les den mayor competitividad en el sector.

El cumplimiento de los plazos de apertura para los textiles negociados en la Ronda Uruguay impondrá una pérdida de posicionamiento para aquellos países centroamericanos que disfrutaban de un trato preferencial parcial o total, como en el caso de Nicaragua.³⁵

En primer lugar, significa una pérdida de incentivos importantes para la atracción de inversión extranjera directa y en definitiva desvirtúa parte de la razón de ser de las zonas francas.

En segundo lugar, para contrarrestar los efectos de esta normativa, hay que elaborar estrategias alternativas, lo que significa inversiones y desembolsos adicionales para ponerlas en marcha. Esto implica además un costo de aprendizaje. El signo y la magnitud del costo neto dependerá de si, en la práctica, las estrategias alternativas pueden generar los mecanismos de compensación para contrarrestar y quizás sobreponerse a la pérdida derivada de la eliminación de los subsidios a la exportación.

Por otra parte, el ingreso de nuevos competidores es un riesgo permanente. Así como México fue visto como un competidor que desplazó a abastecedores centroamericanos en la maquila textil, China representa el 7% del mercado importador de los Estados Unidos. Para los tejidos de punto y plano, tiene una participación de 9% y 13%, respectivamente. Lo sobrepasa sólo México para ambos productos con participaciones respectivas de 13% y 14%. Si bien la tasa arancelaria implícita aplicada a China es 13 veces mayor que la de México, su incorporación a la OMC implicará una tasa arancelaria de nación más favorecida que podría impulsar, mediante la disminución en los precios, un aumento de las exportaciones hacia los Estados Unidos. A su vez, esto podría significar un desplazamiento de otros países exportadores, por ejemplo de los centroamericanos.

Otra fuerza externa que tiene efectos no necesariamente armonizadores en el tiempo, pero sí homogenizadores, deriva de la creciente convergencia en las estrategias macroeconómicas. Si bien con tiempos diferentes —lo que entraña importantes costos de transición en el proceso regional— los países transitan progresivamente por programas similares de ajuste, estabilización y apertura desde mediados de los años ochenta. Ello implica a mediano plazo menores discrepancias en el plano de las políticas, aunque quizá no una convergencia en sus desempeños económicos.

Los planteamientos más recientes en relación con la adopción formal del dólar³⁶ como medio de cambio y de pago serían una nueva instancia de convergencia en las visiones políticas que —en el corto plazo al no darse el proceso de manera simultánea— puede llevar al desalineamiento de las monedas, con los consecuentes costos incrementales de transacción y distorsión de precios relativos. Esta forma de integración monetaria contrasta con la vieja aspiración —desde la creación del CMCA— de llegar a la unificación cambiaria. Por la

³⁵ La finalización del plazo para la concesión de los subsidios a la exportación se aplica a aquellos países cuyo ingreso por habitante anual es mayor de 1 000 dólares. Esto significa que Nicaragua y Honduras seguirán disfrutando de este trato favorable. Para el resto de los países tiene un doble costo “bruto”.

³⁶ Podría decirse que, en la práctica y con la libre convertibilidad de las monedas centroamericanas entre sí, se ha venido dando una dolarización de hecho en las transacciones, tanto como unidad de cuenta como de cambio.

visibilidad del debate en relación con la dolarización, en un anexo de este documento se aborda el tema en algunos de sus aspectos conceptuales y operativos.

Estas posibles implicaciones se refieren esencialmente a la inserción internacional de Centroamérica. No obstante, el interés debería centrarse en cómo éstos afectarán a las asimetrías regionales. No hay que olvidar que son justamente estas asimetrías en el desarrollo de Centroamérica las que han impedido a lo largo de su historia una integración regional exitosa.

**V. RESUMEN Y CONCLUSIONES: EL CAMINO HACIA LA INCERTIDUMBRE.
DE LA INTEGRACIÓN HACIA DENTRO Y HACIA AFUERA
A LA INFORMAL Y NO INSTITUCIONALIZADA**

El MCCA tiene 40 años de existencia. Su proceso de integración regional es aún parcial e incompleto y ha avanzado y retrocedido a diferentes velocidades y en distintas direcciones.

La integración hacia adentro no logró cabalmente su objetivo, a saber, la industrialización, y la integración hacia afuera se enfrentó a un círculo vicioso. El crecimiento a través de las exportaciones puede venir sólo a través de la venta de productos con un elevado valor agregado. Pero para generar valor agregado es necesario importar. En suma, para exportar hay que importar. Por su parte, las políticas nacionales y paradigmas vigentes —entre ellos la dolarización— pueden ser una fuente de conflicto en la medida en que no se inserten en una visión más amplia. Además, reaviva las llamas de antiguos conflictos y para algunos falsos dilemas como es el de la supranacionalidad y la soberanía nacional o, más específicamente, el de la democracia y el mercado.

La integración es un proceso político y social, pero sobre todo ha sido visto como un instrumento económico para elevar el bienestar. No se puede lograr una integración exitosa mientras existan las disparidades en el nivel y crecimiento por habitante que actualmente subsisten en Centroamérica.

La integración sigue teniendo sus viejas y originarias metas: discernir de qué manera se pueden reducir dichas disparidades. Una forma es partir del reconocimiento de que los procesos de integración —ya sea hacia dentro o fuera, en lo formal y en la práctica— produce perdedores y ganadores, y que el proceso integrador requiere mecanismos para redistribuir las ganancias y los costos de manera equitativa, compensándolos y reorientando a los sectores perdedores para que puedan “reconvertirse”.

Esto trae a colación el elemento que hasta ahora ha estado ausente o cuyo uso ha sido limitado en dicho proceso: el de los mecanismos de compensación. Aunque se ha planteado la necesidad de generar tales mecanismos, no se han planteado propuestas concretas por parte de los países que conforman el MCCA. Los hubo de tipo monetario (el FOCEM) para evitar o reducir pérdidas cambiarias y compensar los pagos intrarregionales en el comercio. Aun antes se intentó un mecanismo para estabilizar los precios y garantizar el abasto de granos básicos (el Protocolo de Limón). Su uso fue limitado o desembocó en adeudos recíprocos de gran magnitud e insolvencia de pagos por parte de los deficitarios en el intercambio.

Los mecanismos de compensación son un recurso que puede ser la base para llegar a la integración prevista mediante los otros mecanismos (desgravación, liberación comercial, armonización de políticas, cooperación, etc.) porque implica, más allá de lo que significa cualquier tratado comercial o unión aduanera, ponerse de acuerdo con el modelo de regionalismo que los países quieren adoptar: solidario y equitativo.

Proponer mecanismos de transferencias financieras no es sinónimo de transferencia de fondos públicos, difíciles de concebir en países como los centroamericanos con delicados equilibrios o marcados desequilibrios fiscales. La “compensación” o reasignación hacia actividades ganadoras puede darse por la vía de la inversión privada. Ello implica señales claras e incentivos —no necesariamente ni principalmente fiscales— que conduzcan al desarrollo de actividades competitivas en las zonas, sectores y por parte de agentes económicos que no están insertos en los procesos de integración y globalización de forma favorable. Fue ese tipo de flujos en los que se basó el proceso asiático de regionalismo abierto mediante la acción empresarial y bancaria. Del mismo modo —en un entorno institucional y gubernamental distinto— avanzó la Unión Europea procesos de inversión productiva y cambio estructural que han ido redefiniendo el mapa productivo y la competitividad de esos importantes bloques económicos.

Dicho de otra manera, el avance del concepto de integración —en su formulación teórica como una segunda mejor alternativa para la búsqueda del bienestar— hacia la aplicación concreta en regiones y países con estructuras productivas y paradigmas económicos propios implica la imbricación de la teoría de la integración con la del desarrollo y, hoy en día, con el proceso de globalización. En definitiva, la integración es un instrumento, no un objetivo en sí misma. Cuando en la oficina de la CEPAL en México se empezó a trabajar en pro de la integración centroamericana —hace 50 años—, se hizo a partir de una reflexión institucional sobre las vías para promover el desarrollo en la región.

En el proceso centroamericano la integración ha rebasado ya, formalmente, la visión puramente económica y comercial. Siempre fue un tema político, pero las dimensiones social, política y cultural no eran parte formal de los acuerdos.

Los modelos de integración seguidos —en la región y en el mundo— podrían caracterizarse, por su estructura y por sus objetivos y perspectivas, en dos paradigmas.

La integración cerrada —por su estructura y organización— o hacia adentro, por sus objetivos y perspectivas, que se podría estilizar como:

- 1) Basada en acuerdos intergubernamentales amplios y vinculantes, cubriendo numerosos temas y sectores;
- 2) Con instituciones supranacionales sólidas, con financiamiento autónomo y capacidad de iniciativa;
- 3) Con mecanismos legislativos y judiciales operativos y creíbles;
- 4) Dotada de una amplia normatividad sobre los diversos aspectos económicos, técnicos y financieros;
- 5) Con instrumentos económicos y financieros de compensación para transferir recursos y promover la equidad entre socios, sectores, regiones, países y empresas, y
- 6) Tiene como objetivos y perspectivas:

a) Ampliar la demanda (regional) para generar escalas adecuadas (técnica y financieramente) de producción, y

b) Aplicar incentivos gubernamentales. Se apoya en la protección y relativa discriminación frente a terceros (no socios).

La integración abierta, es decir, no formalizada y con escasa institucionalidad y orientada hacia fuera en sus objetivos y perspectivas se caracterizaría por:

1) Contar con mínimos acuerdos intergubernamentales, más vinculada por la cooperación entre las empresas privadas en el marco de la operación del mercado;

2) No tener prácticamente instrumentos transnacionales;

3) Mínimos mecanismos legislativos y judiciales, requiriéndose la intervención gubernamental nacional para la solución de controversias comerciales;

4) Marcos multilaterales o regionales débiles;

5) Normas de operación acordadas preferentemente por el sector privado;

6) Fijar como objetivo ampliar la oferta (regional) para generar competitividad en el mercado global;

7) Aplicar incentivos gubernamentales y apoyarse en alguna medida de preferencia intrarregional relativa, aunque sin mecanismos formales de protección y discriminación, y

8) Ampliar la visión tradicional de aspectos “extraeconómicos” para abarcar los aspectos sociales, políticos y culturales.

El proceso centroamericano actual es, en buena medida, un híbrido en transición hacia algo que se parece más al segundo paradigma, dado que el peso de las transacciones, de los flujos tanto de bienes como de recursos productivos, inversiones y personas, ocurre en buena medida al margen, de manera no formalizada en los instrumentos regionales que, cuando fueron creados, obedecían más a una visión del primer tipo.

De cara al futuro, la integración regional ha de encontrar su punto de equilibrio frente a los dilemas de la globalización: profundización del proceso intrazonal y ampliación de su espacio tanto geográfico como temático. Punto central del éxito del proceso será lograr el objetivo siempre elusivo de una distribución equitativa de costos y beneficios, punto que ha sido recurrente en el sistema centroamericano y llevó a la marginación formal de Honduras por un largo período.

Retomando las conclusiones de un reciente estudio sobre las claves del éxito de los procesos de integración,³⁷ el proceso requeriría:

- 1) Ser fiel a sus objetivos y a sus “raíces”, es decir, recuperar y validar su patrimonio histórico;
- 2) Continuar su estilo de pragmatismo, es decir, la progresividad de los avances, entre las partes que estén dispuestas, buscando su posterior generalización;
- 3) Apoyarse en el gradualismo e incrementalismo de las medidas, mediante la superación de etapas de manera consensuada;
- 4) Asegurar un marco legal de juridicidad creíble y fiscalizable;
- 5) Lograr la irreversibilidad de los avances, asegurando la obligatoriedad de los compromisos, sin mecanismos de “escape”;
- 6) Dar avances, por pequeños que sean, hacia compromisos no sólo vinculantes y obligatorios, sino también de aplicación interna en los países miembros, sin entrar a la polémica estéril entre supranacionalidad y soberanía nacional;
- 7) Garantizar la subsidiaridad de los mecanismos regionales, de manera que no se reemplacen ni las funciones ni las instituciones nacionales, y
- 8) Asegurar la solidaridad en términos no sólo de equidad en sus resultados y costos, sino también de adopción consensual de políticas comunes para el beneficio del grupo.

³⁷ Caldentey del Pozo, Pedro (2001), Presentación en el Grupo Consultivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre la modernización y transformación de Centroamérica, marzo.

Anexo

DOLARIZACIÓN E INCERTIDUMBRE. ¿UN ESQUEMA DE INTEGRACIÓN VIABLE PARA EL SIGLO XXI?

Se entiende por dolarización la adopción oficial de una moneda extranjera como unidad de cambio y cuenta, con curso legal. Con la adopción en El Salvador de la ley de integración monetaria, que da paso a este proceso, se ha planteado en Centroamérica el debate sobre la posible dolarización de la región, y a través de ésta una profundización de la integración regional.

La dolarización no es, sin embargo, un fenómeno nuevo. Surgió en América Latina y el Caribe a principios de siglo en Panamá (1904) y la República Dominicana (1905) ligado a circunstancias políticas muy particulares. Aunque la República Dominicana abandonó el dólar como moneda de curso legal en 1947, fundó su propio Banco Central y adoptó como moneda el peso oro dominicano, Panamá ha mantenido el dólar como billete de curso legal hasta la actualidad y de hecho se ha transformado en un punto de referencia de una economía dolarizada.

No obstante, parece éste un caso demasiado particular como para servir de referencia con respecto a los efectos positivos o negativos de la dolarización. En primer lugar porque Panamá no optó en un momento del tiempo por la dolarización, sino que el país “nació” dolarizado. En segundo lugar, el sistema financiero de Panamá tiene características que lo diferencian de los demás. Si bien la experiencia de Panamá evoca quizás el principal problema de la dolarización, a saber, la supuesta pérdida de soberanía monetaria, el país en la realidad tiene un sistema bancario dual: un centro internacional de operación independiente (no muy diferente a otros centros bancarios *off-shore*) y un sistema bancario nacional cuya apertura ha sido progresiva y bastante regulada, con un banco nacional (del Estado panameño) con funciones prudenciales y reguladoras y de respaldo por tener reservas en dólares, aunque sin autoridad de emisión de papel moneda.³⁸ La unidad oficial de cuenta es el balboa, pero dado que su expresión de cambio son los billetes de dólar, la paridad es tácita. Por otra parte, históricamente la panameña es una economía cuyos ingresos principales del exterior han sido en dólares procedentes del Gobierno de los Estados Unidos, de los pagos de servicios por el uso del canal —cuya operación fue de los Estados Unidos hasta hace muy poco— y la operación de las bases militares.³⁹ La crisis económica y financiera por la que atravesó este país en el período 1988-1989 llevó a reabrir el debate que, si bien después ha perdido fuerza, evidenció los problemas que puede representar la pérdida de soberanía monetaria. Al no tener capacidad oficial de emisión en ese período, el Estado panameño —a través del Banco Nacional de Panamá y con el apoyo del sistema bancario

³⁸ En Panamá se emite moneda fraccionaria denominada balboa, con características numismáticas propias, aunque en el tamaño y denominación del dólar fraccionario.

³⁹ Con la implementación de los tratados Torrijos-Carter y la generación de una autoridad del canal independiente, controlada por Panamá (pero no operada por el gobierno panameño), se produjo una situación nueva, motivo por el cual en algunos círculos panameños se empieza a hablar de la conveniencia o no de seguir dolarizados.

nacional e internacional— generó de manera temporal y extraordinaria mecanismos no formales para generar medio de cambio (pago mediante cheques fraccionados que eran recibidos por la banca privada y las empresas, emisión de pagarés y títulos privados, etc.).

Más allá de la experiencia panameña, la dolarización entraña la pérdida del uso de la política monetaria y cambiaria como mecanismo de ajuste. Esto tiene al menos cuatro implicaciones.

En primer lugar, al perder los instrumentos básicos tradicionales de la política económica, no se pueden amortiguar en el ámbito monetario los cambios en el entorno externo u orientar la política económica para alcanzar objetivos de corto plazo. Ello, desde otra perspectiva, impide el uso discrecional de la política monetaria con efectos inflacionarios o agrava desequilibrios asociados a la emisión inorgánica.

En segundo lugar, existe una relativa pérdida de recursos al no poder emitir dinero, en dos formas: el costo de adquirir las reservas necesarias (dólares) para sustituir la moneda nacional por una divisa extranjera, que se conoce como “señoreaje acervo”, y el llamado “señoreaje flujo”, que puede cuantificarse ya sea a través de los intereses que se pierden por la colocación de activos en territorio nacional o extrarregional o a través del poder de compra de la emisión monetaria. En el caso de los países centroamericanos, el señoreaje acervo representa en promedio 4% del PIB, mientras que el señoreaje flujo se estima en 1% del PIB. (Véase el cuadro A-1.)

Cuadro A-1

PARTICIPACIÓN DE LOS DEPÓSITOS EN DÓLARES EN EL SISTEMA BANCARIO Y
SEÑOREAJE, 1980-1999

(Promedios)

	Participación de los depósitos en dólares sobre el total	Señoreaje acervo como proporción del PIB	Señoreaje flujo como proporción del PIB
Costa Rica	63.0	4.0	1.5
El Salvador	7.0 a/	3.7	1.9
Guatemala	n.d.	4.1	1.5
Honduras	30.0	5.9	2.2
Nicaragua	71.0	5.5	2.1

Fuente: CEPAL (2001).

a/ Al adoptarse la ley de integración monetaria, el monto se ha elevado sustancialmente, siendo la meta llegar al 100%.

En tercer lugar, al dolarizarse y desaparecer la autoridad monetaria, la función de prestamista de última instancia ha de ser asumida por alguna instancia nueva o garantizarse, por

ejemplo, mediante acuerdos con instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), para tener acceso a fondos de contingencia o recursos crediticios recurribles. La función de prestamista de última instancia de la banca central se remonta generalmente a Walter Bagehot (1873), aunque hay autores que hacen referencia a Henry Thornton (1802).⁴⁰ La justificación de la función de prestamista de última instancia en casos de pánicos bancarios se basaba en tres principios: prestar libremente; cobrar elevadas tasas de interés y prestar con respaldo de activos bancarios sólidos. En más de un caso se ha tratado de evitar perder esta función de prestamista de última instancia. Así, en el caso de Panamá, el sistema de los bancos privados ha actuado como prestamista de última instancia (respaldando al banco del Estado); y en El Salvador la ley de integración monetaria (que fija el tipo de cambio de manera irrevocable en 8.75 colones por dólar) permite operaciones de mercado abierto para inyectar liquidez en el sistema financiero, y el país tendría acceso a recursos del FMI en determinadas circunstancias. Asimismo, las propuestas de señoreaje compartido también apuntan en esta dirección.⁴¹

En cuarto lugar, la pérdida del uso de la política monetaria y cambiaria implica que el instrumento disponible de las autoridades es la política fiscal, y el ajuste se traslada a la economía real. Ello significa que la política fiscal ha de garantizar de la estabilidad macroeconómica y dejar en segundo plano el papel tradicional de reasignación de recursos y de redistribución del ingreso. En esas circunstancias, la política fiscal acaba teniendo un papel procíclico, al menos que se establezcan mecanismos financieros de compensación y estabilización que acumulan recursos en épocas de auge (etapa alta del ciclo) y son recurribles en las etapas de baja. Así, un *shock* externo que disminuya la tasa de crecimiento del producto —en ausencia de mecanismos compensatorios— obliga a la política fiscal a contraer la demanda agregada para mantener el equilibrio fiscal. A su vez, esto puede no sólo traducirse en aumentos en la tasa de desempleo, sino también acabar agravando las fluctuaciones del ciclo económico.

En un plano regional, ello puede distorsionar aún más las fluctuaciones cuando existen asimetrías en los ciclos económicos los países centroamericanos, tal y como muestra el cuadro A-2.

⁴⁰ Véase Bagehot W. (1927/1973) *Lombard Street* (London: Keegan, Paul, 1973). A More Exact Account of the Mode in which the Bank of England has Discharged its Duty of retaining a Good Bank Reserve, and of Administering it Effectually; y Thornton, Henry (1991), *An Enquiry into the Nature and Effects of the Paper Credit of Great Britain*, Fairfield, N. J., Kelley Publishers, 1802.

⁴¹ Las propuestas de señoreaje compartido toman como referencia el caso europeo en el que los beneficios netos del Banco Central Europeo se distribuyen de acuerdo con el capital pagado de los diversos países de Unión Europea en el Banco Central Europeo. Hay dos propuestas de señoreaje compartido para el caso de los Estados Unidos. La primera proviene del Comité Económico Conjunto de los Estados Unidos (2000). La segunda es de Robert Barro (1999). Véase Bogetic, Z. (2000), “Official Dollarization: Current Experiences and Issues”, *Cato Journal*, Vol. 20, No. 2, otoño.

Cuadro A-2

CENTROAMÉRICA: CICLOS ASIMÉTRICOS EN EL CRECIMIENTO Y EN EL EMPLEO,
1980-2000

(Coeficientes)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Crecimiento					
Costa Rica	1				
El Salvador	0.25	1			
Guatemala	-0.23	-0.11	1		
Honduras	-0.28	-0.29	0.29	1	
Nicaragua	-0.45	-0.55	-0.35	-0.40	1
Empleo					
Costa Rica	1				
El Salvador	-0.13	1			
Guatemala	0.0	-0.40	1		
Honduras	0.04	-0.09	0.21	1	
Nicaragua	-0.27	0.08	-0.85	-0.03	1

Fuente: CEPAL (2001).

Nota: La asimetría se aproximó correlacionando las desviaciones entre la tasa de variación del producto y la tasa de desempleo regional y la nacional para cada país entre 1980 y 2000. Un coeficiente de correlación elevado refleja la simetría en el crecimiento y el empleo y un valor pequeño la asimetría. En el caso de Centroamérica hay una clara asimetría en los ciclos de crecimiento y empleo.

Los beneficios potenciales de la dolarización incluirían la disminución de los tipos de interés debido a la eliminación del riesgo cambiario y a la reducción del riesgo país. Adicionalmente, una relativa credibilidad se sustentaría en que la dolarización elimina la tentación de generar crisis cambiarias o de balanza de pagos, y excluye la fuga de capitales motivada por devaluaciones anticipadas. Además, el financiamiento público inflacionario deja de ser una opción para las autoridades que buscan maximizar el empleo presente a costa de mayor inflación futura.

También hay que considerar tanto el tamaño relativo de la deuda interna como, cuando sea relevante, el déficit cuasifiscal de la banca central asociado a un régimen cambiario fijo. La dolarización disminuye efectivamente el flujo futuro de la deuda pública al reducir los tipos de interés, aunque impone un horizonte finito al acervo y flujos cuasifiscales.

La tendencia a la dolarización regional avanza ya en otros países: en Guatemala se aprobó en diciembre de 2000 la Ley de Libre Negociación de Divisas que permite “la disposición, tenencia, contratación, remesa, transferencia, compra, venta, cobro y pago de y con divisas [...] y la tenencia y manejo de depósitos y cuentas en moneda extranjera y operaciones de intermediación”.⁴²

La explicación precedente ha pretendido mostrar que los costos y beneficios de esta estrategia son conceptualmente fáciles de describir pero difíciles de medir en la práctica. El debate sobre dolarización se irá enriqueciendo a partir de la experiencia de los países, de las cuales se derivarán lecciones aplicables en la región. En todo caso, es una opción que reviste ante todo un carácter de incertidumbre similar al que ha caracterizado a otros acontecimientos históricos de importancia. Su justificación no responde a una doctrina de la conveniencia que pueden dictar las circunstancias históricas y particulares de una cultura y región. Más bien radica, en última instancia, en principios de carácter abstracto, a saber, el funcionamiento eficiente del mercado y el aislamiento y separación de las esferas sociales y económicas de una sociedad. De hecho, vuelve a poner de relieve el tema del conflicto entre la democracia y el mercado que fue importante en el siglo XIX.⁴³

En Centroamérica hoy la dolarización no obedece a un proyecto de región, sino que es una medida unilateral (autónoma) de los países que, sin embargo, podría generar una política monetaria homogénea. Queda pendiente por evaluar el efecto que este proceso tenga en términos de compartimentación económica y social.

De hecho, y parafraseando a Edmund Burke (1729-1797), se podría decir que “los contornos de la economía no son como los contornos ideales de las matemáticas. Son anchos y profundos y largos. Admiten excepciones; demandan modificaciones. Estas excepciones y modificaciones no son hechas por el proceso de la lógica, sino a través de las reglas de la prudencia. La prudencia es la directora, la reguladora; el estándar de medida de todas ellas”.⁴⁴ Es justamente esta regla que hay que aplicar en la puesta en práctica de la dolarización.

⁴² La ley guatemalteca admite también la negociación de un contrato entre particulares de trabajo o prestación de servicios en dólares como unidad de cuenta y medio de pago.

⁴³ Karl Polanyi analiza el conflicto entre democracia y mercado en su libro *The Great Transformation* (Boston, Beacon Press, 1944). Sostiene que el desarrollo de las propias fuerzas del mercado indujeron a trasladar determinadas actividades y áreas de la política económica a la esfera de influencia del Estado. Un ejemplo es la administración y regulación del dinero. En este sentido, la adopción de procesos de dolarización significa un retroceso.

⁴⁴ A pesar de ser identificado por sus *Reflexiones sobre la Revolución Francesa* (1790), algunos economistas han descubierto recientemente a Edmund Burke como un pensador que razonaba a partir de las circunstancias y desechaba analizar cualquier fenómeno utilizando principios abstractos. En particular, Burke entendió la ciencia política como la doctrina de los medios y criticó aquellos que la veían como una manera de proponer fines políticos que eran “universalmente e intrínsecamente” válidos. Véase O’Donnell, R. M. (1989), *Keynes: Philosophy, Economics and Politics*, St. Martin’s Press, Nueva York, págs. 276-285. La misma crítica es válida para el razonamiento económico que pretende imponer la dolarización sobre las bases abstractas de libre mercado y del incremento de la eficiencia.