Globethics Repository



Cooperación e integración entre gobiernos en Centroamérica [Cooperation and integration among governments in Central America]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	de la Ossa, Álvaro
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-08 14:59:23
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218887

Cooperación e integración entre gobiernos en Centroamérica

La integración centroamericana cambió sustantivamente de 1986 a la fecha. El presente artículo pretende mostrar algunos de los principales rasgos de esa transformación y varias de sus más notables consecuencias. Se describe también el conjunto de normas e instancias que han surgido con los cambios del paradigma integrador, a su vez influido por las tendencias políticas y económicas globales. Precisamente, podría decirse que la región centroamericana está cada vez menos integrada y más globalizada.

Álvaro de la Ossa

Breves antecedentes de la situación actual

En la década de los 80, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) se estanca a la par de la economía y del comportamiento general de las sociedades centroamericanas. El producto interno bruto se contrae y durante varios años la tasa de crecimiento del producto por habitante es negativa. Conforme el proceso de globalización se extiende por la región, la integración real del pasado

Álvaro de la Ossa: economista costarricense; ex-funcionario gubernamental y de organismos internacionales; presidente de la Fundación Centroamericana por la Integración (FCI) y asesor de variadas redes de la sociedad civil. Ha sido profesor de las universidades de Costa Rica, San Carlos de Guatemala, Instituto Autónomo de México (ITAM) y Jorge Tadeo Lozano, Bogotá. Tiene varios libros publicados como autor y compilador.
Palabras clave: integración, globalización, ALCA, América Central.

empieza a revisarse. Se modifican los instrumentos básicos y se inicia un proceso de apertura de los mercados que termina por destruir progresivamente la preferencia arancelaria centroamericana establecida en los tratados originales.

Este proceso se lleva a cabo de dos maneras. La primera, mediante la reducción sustantiva del Arancel Externo Común (AEC), eliminando la protección arancelaria que definía el mercado regional. La segunda, mediante la suscripción de tratados de libre comercio con terceros. Además se modifican, para hacerlos menos rigurosos, los acuerdos aduaneros que definían el trato uniforme a las mercancías procedentes de terceros países. Se eliminan también algunos otros instrumentos que tenían que ver con las exoneraciones arancelarias a la industria y el apoyo a la agricultura. Se reforma la estructura administrativa del MCCA, y los mecanismos de decisión política se centran en la Reunión de Presidentes, bajo la coordinación general de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. Quedó así establecido, desde el principio de los años 90, un nuevo sistema de integración y cooperación diferente al original.

Características del nuevo sistema de integración

El AEC suscrito desde los años 60 se revisa a fondo en los 80 y queda listo para su utilización a partir de 1986. La amplia crisis de la época y la influencia del neoliberalismo provocan dos fenómenos: 1) la aplicación unilateral de medidas arancelarias y la reducción progresiva e igualmente unilateral de los niveles tarifarios del arancel acordado, el cual deja de ser uniforme en casi 75% de los rubros; 2) la política arancelaria se reduce a una medida fiscal con influencia de intereses nacionales, en lugar de ser una política de desarrollo e impulso a la inversión, como se había convenido. Además, desde el punto de vista fiscal, el arancel pierde su significación y su aporte a los ingresos tributarios de los gobiernos. En razón de ello y de otras reducciones tributarias al capital, los gobiernos sustituyen los impuestos indirectos por impuestos al valor agregado y al consumo, y generan un incremento de la deuda pública interna.

Como consecuencia de todo lo anterior, se afecta directamente el ingreso de la población, y el incremento del endeudamiento reduce, a la par del pago de la deuda externa, la capacidad financiera de los gobiernos para incidir en el desarrollo nacional. La inversión pública y en especial aquella en infraestructura decrecen durante varios años. Al final, los que no pagaron impuestos directos, por la reducción de los mismos al capital, compraron bonos y papeles del Estado y recibieron intereses, o visto de otra manera, se les retribuyó por aportar al Gobierno lo que debían haber pagado como impuestos.

El comercio intracentroamericano no solo es diversificado sino dinámico

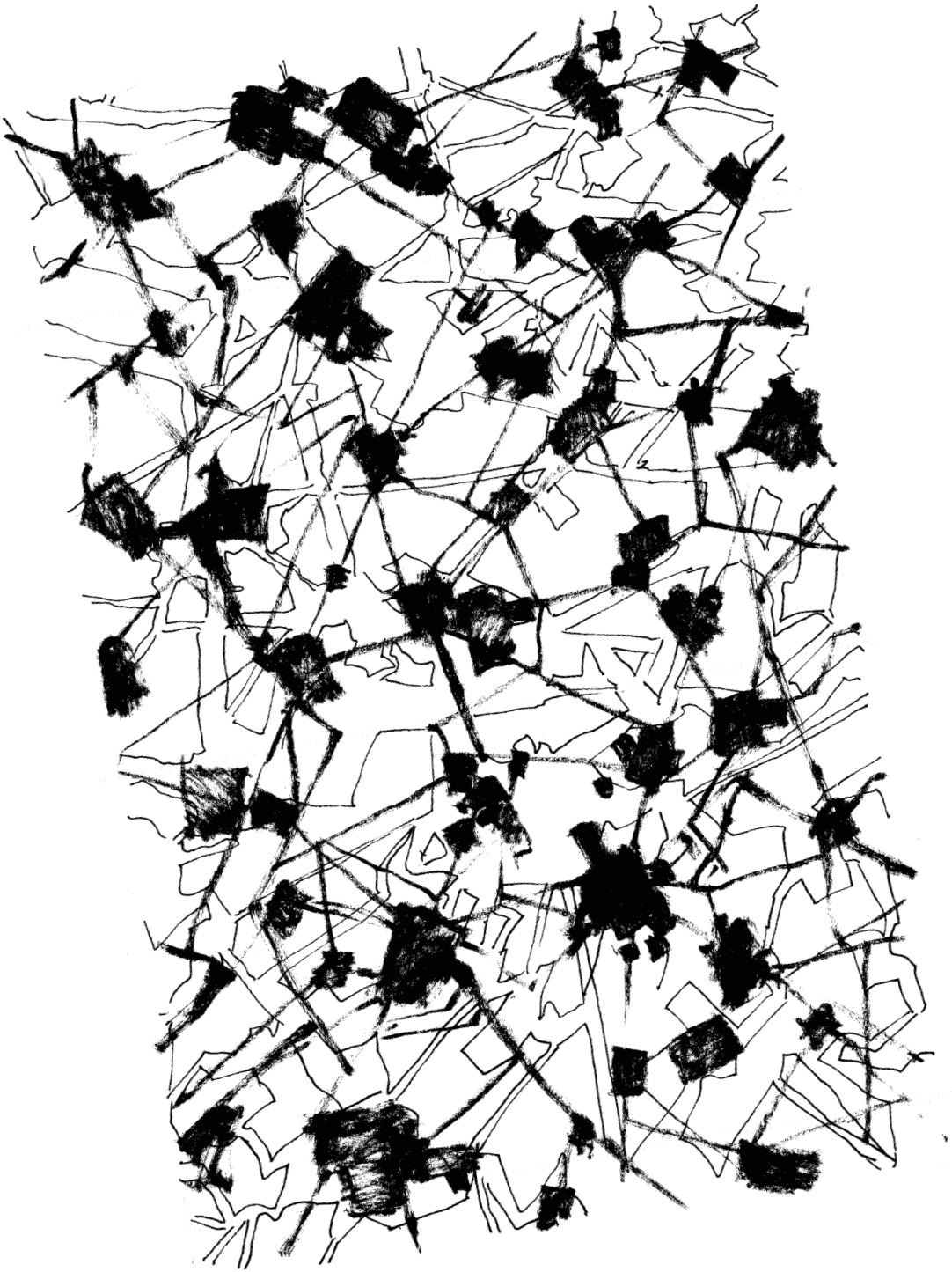
A partir de los años 90 los gobiernos han venido haciendo esfuerzos para reestructurar el AEC, buscando principalmente una nueva uniformidad en las tarifas arancelarias y reordenando la nomenclatura correspondiente y las normas aduaneras, dentro de un concepto de apertura. Los nuevos niveles tarifarios variarán entre 0% y 15%, en tanto que durante la época de la integración real las variaciones estaban en el rango de 5% a 90%.

La zona centroamericana de libre comercio se estableció desde los años 60 con algunas restricciones. No habría libre comercio de productos tradicionales de exportación, ni de otros considerados estratégicos como el petróleo y sus derivados, así como tampoco de algunos juzgados importantes desde el punto de vista fiscal, como es el caso de los vehículos. Se establecieron también restricciones fito y zoosanitarias. A pesar de esas limitaciones el comercio creció sustantivamente, y de unos 6 millones de dólares de intercambio en los primeros años (1959-1963) pasó a un poco más de 3.000 millones de dólares hoy en día (2003). Lo anterior se da sobre la base de un incremento sustancial en la producción industrial y agroindustrial, así como de bienes agrícolas. El comercio intracentroamericano no solo es diversificado sino dinámico. Este es uno de los elementos de la integración real del pasado que mantiene su importancia dentro de la integración oficial actual.

Para el establecimiento de la unión aduanera entre los países, y para la participación de éstos en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se ha venido haciendo el esfuerzo de eliminar algunos de los productos que se mantienen en la lista de rubros sin libre comercio intercentroamericano, como es el caso del café, el azúcar, alcohol y bebidas alcohólicas, harina de trigo y derivados del petróleo.

Entre los tratados de libre comercio con terceros destacan el suscrito con República Dominicana y las negociaciones con México. Unilateralmente, y en especial por parte de Costa Rica, se han firmado tratados con otros países latinoamericanos y del Caribe. Respecto a República Dominicana, el tratado fue suscrito en su texto por los cinco países, y las listas de intercambio de bienes en forma bilateral. Además, hay un acercamiento importante entre ese país y los centroamericanos en el ámbito de la Reunión de Presidentes.

Las relaciones con México han pasado por variadas etapas. En la actualidad están marcadas principalmente por los tratados de libre comercio que firmaron



con ese país, primero Costa Rica, después Guatemala, El Salvador y Honduras, y posteriormente Nicaragua, en sustitución de los antiguos tratados bilaterales de alcance parcial. Esta primera característica tiene sus condiciones. En primer lugar las normas comerciales y de origen se suscriben por separado en cada tratado, y no hay aún un estudio comparativo de las mismas, lo cual implica que no se tiene seguridad de que la normativa sea similar. Tampoco hay uniformidad en lo que se refiere al trato arancelario, que pasa por las mismas circunstancias de no haber sido analizado comparativamente, por lo que se desconoce su efecto entre los países centroamericanos. En otras palabras, México, negociando por separado, tiene una clara visión de sus potencialidades comerciales en la subregión. En tanto, las preferencias y libre comercio que le han otorgado los países centroamericanos, en esas condiciones separadas de negociación, no son uniformes y por lo tanto la zona que establecieron éstos con motivo de la integración se ha distorsionado, lo cual influye en los términos en que se realiza el intercambio. No existe una normativa común para controlar el contrabando de bienes, originarios de terceros, a países específicos de la subregión, debido a los tratados de libre comercio.

El otro aspecto sustantivo de la relación entre México y Centroamérica es ahora el acuerdo firmado por los seis países y Panamá en el llamado Plan Puebla-Panamá (PPP). Como es sabido, este acuerdo deriva de un compromiso asumido por el presidente mexicano Vicente Fox durante su campaña electoral, y tiene como propósito lograr inversiones importantes en la región menos desarrollada del sur de su país, a la luz de los acontecimientos internos en esa zona. El acuerdo abarcó también a Panamá para lograr un ámbito geográfico extenso y de mayor influencia de México en esta subregión. Originalmente se acordó un conjunto de iniciativas entre los siete países, que abarcó aspectos de infraestructura, electrificación, turismo y asuntos sociales. Se estimó, también al principio, una inversión global de un poco más de 9.000 millones de dólares. En la actualidad el PPP se ha restringido a los asuntos ligados a la infraestructura, la interconexión energética entre México y Centroamérica, el desarrollo del turismo, y otros aspectos no ligados a cuestiones sociales. En este contexto se redujo la inversión prevista a un monto de 4.000 millones de dólares aproximadamente, en los cuales se incluyen los aportes oficiales y los programas nacionales de infraestructura. Algunos países centroamericanos de política monetaria conservadora han mantenido la deuda que genera el PPP en estos rangos más bajos para evitar un incremento importante del endeudamiento externo. En otras palabras, el PPP se ha reducido y ajustado a condiciones en las cuales el aporte centroamericano más relevante (la red centroamericana de transportes y la de interconexión eléctrica, desde la década de los 60) no se ha contabilizado como

aporte subregional al Plan. Tampoco ha habido una consulta sustantiva con la sociedad civil de los países.

El otro tratado de libre comercio importante, aún en discusión, es el de los cinco países centroamericanos conjuntamente con Estados Unidos. En este momento está en la cuarta etapa de negociaciones, en la cual se están debatiendo las preferencias y el libre comercio por listados de productos. Los países de la región han hecho una propuesta que, conforme a las informaciones periodísticas disponibles, otorga a EEUU entre 60% y 70% de los rubros del arancel de libre comercio. Sin embargo, la negociación se ha estancado, pues Guatemala tiene una propuesta de otorgarle a ese país una proporción mayor, equivalente a 90%. Esto ha provocado un impase que, a la fecha de escribir este artículo, todavía no se supera. Hay reacciones en contra de esta división de la unidad centroamericana, tanto por parte de los gremios nacionales y regionales de empresarios, como de organizaciones de la sociedad civil, por sus posibles efectos en la industria establecida.

Si finalmente Guatemala termina negociando con EEUU, y los otros cuatro gobiernos mantienen su unidad, entonces habría que considerar el efecto que tal situación va a tener en los acuerdos oficiales y los esfuerzos que se están realizando para el establecimiento de la unión aduanera entre los cinco países.

El tratado de integración social suscrito en 1995, que generó tantas expectativas, cuenta con una Secretaría. Hasta el presente tal tratado no ha logrado aportes sustantivos a la revisión y ajuste de las políticas sociales en el ámbito regional. El tratado de seguridad democrática se encuentra en un estado de estancamiento debido principalmente al hecho de que una parte importante de su articulado ha sido puesto en reserva por Costa Rica y Panamá. A la par, las fuerzas militares de los países centroamericanos han creado una institución de cooperación mutua independiente y un cuerpo regional militar para atender emergencias en cualquiera de los países centroamericanos, frustrando así la normativa sobre derechos humanos de los habitantes que incluye este tratado.

En marzo de 2002 los países centroamericanos suscribieron un tratado de comercio de servicios e inversiones a fin de lograr un ordenamiento jurídico con reglas claras y de beneficio mutuo para: 1) la promoción y protección de las inversiones; 2) el comercio de servicios; y 3) el fomento de la participación dinámica de los distintos agentes económicos, en particular el sector empresarial, en los esfuerzos orientados a profundizar sus relaciones económicas. Actualmente se encuentra en trámite en los parlamentos de los países signatarios.

La Reunión de Presidentes, o cumbre presidencial, inició sus actividades intensivas a partir de la entrada en vigor de los protocolos suscritos a principios de la década de los 90, que modificaron los tratados básicos de la integración. Durante un tiempo, sus acuerdos y directrices empezaron a dar forma operativa e institucional al nuevo proceso. A la larga, muchos de esos acuerdos no se han cumplido o lo han hecho en menor proporción de lo esperado. Los mismos ministros de Relaciones Exteriores reconocieron que se ha alcanzado solo 60% de aplicación de los más de 450 acuerdos adoptados en 2002.

El nuevo sistema oficial de integración tiene una característica particular: en él funcionan a la par estructuras de la integración real del pasado con modalidades de la integración oficial del presente. En la esfera institucional, la región cuenta con varios organismos especializados, entre los que destacan la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, el Instituto de Administración Pública de Centroamérica y Panamá, el Instituto de la Nutrición de Centroamérica y Panamá, el Consejo Superior Universitario Centroamericano, y el Banco Centroamericano de Integración Económica. Entre las nuevas instituciones se encuentra el Sistema de Integración Centroamericana, la Secretaría del Convenio de Integración Social, y varias comisiones especializadas, como la de Medio Ambiente y la de Seguridad Democrática. Se cuenta también con el Parlamento Centroamericano.

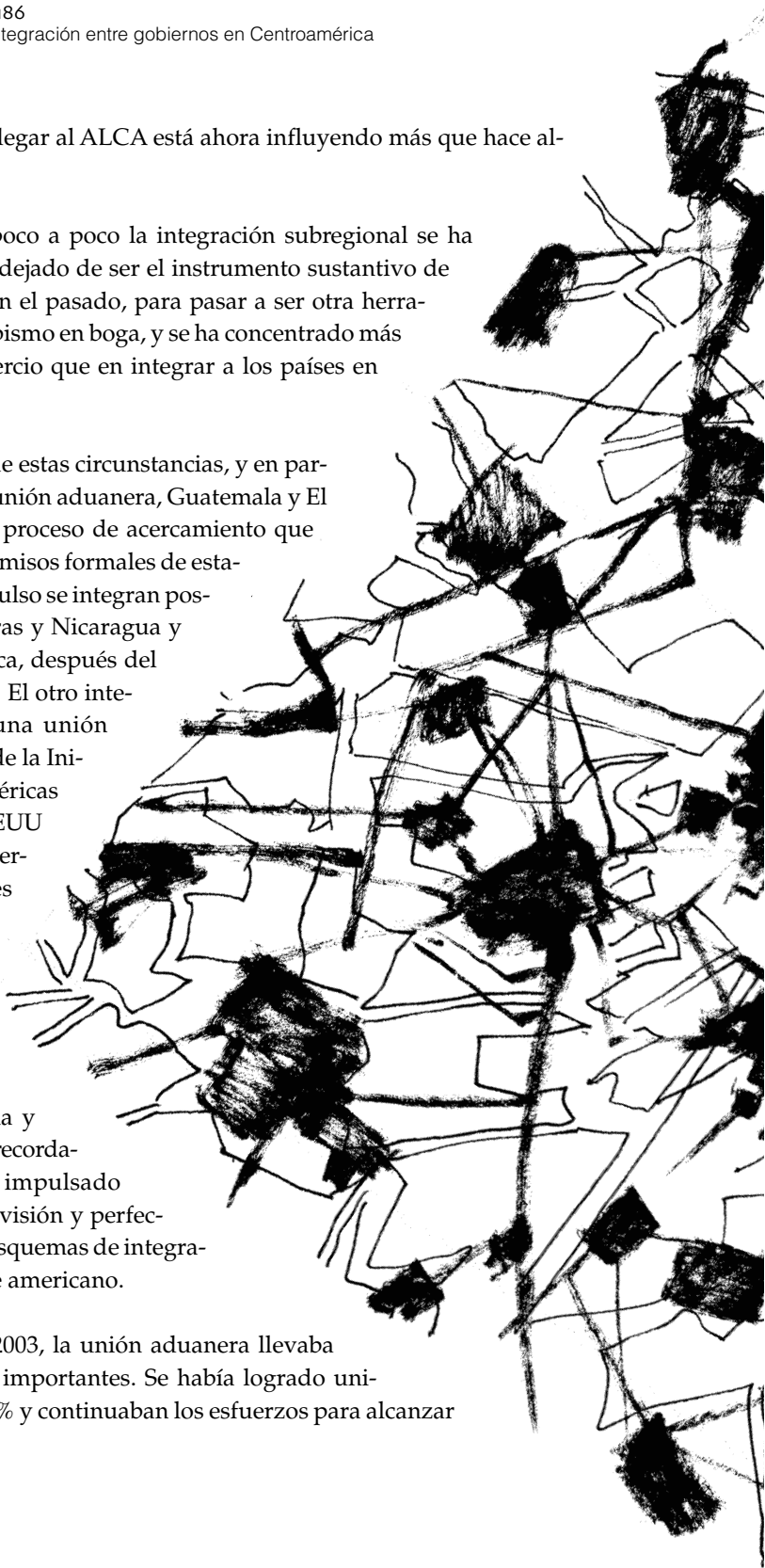
Poco a poco la integración subregional se ha venido a menos

Para hacer funcionar el sistema se establecen variados tipos de cónclaves ministeriales especializados y mixtos según el tema a tratar, y los aspectos más sustantivos entran a consideración de la reunión presidencial por vía de la reunión de cancilleres. De esta manera se ha tejido una amplia red de interconexiones y formas de operar que limitan la agilidad y la prontitud con que en muchos casos deben resolverse los asuntos de la integración. En los hechos, tendencialmente las cuestiones se concentran y deciden en planos distintos a la reunión presidencial. Este fenómeno generó un estancamiento relativo de las cumbres presidenciales para estos asuntos, y ha mantenido el proceso en una etapa de funcionamiento, pero no de ascenso de la integración real. También han ayudado a esta nueva situación el crecimiento del nacionalismo lugareño, las crisis que han venido atravesando los países, y los lazos bilaterales que los unen –de manera dependiente– con los organismos financieros internacionales. No ha contribuido tampoco la homogeneidad de la ideología de los gobiernos locales, que ha influido más en entendimientos para impulsar la globalización que en esfuerzos para apoyar la integración. Por último, el cada vez más

cercano plazo para llegar al ALCA está ahora influyendo más que hace algunos años.

En otras palabras, poco a poco la integración subregional se ha venido a menos; ha dejado de ser el instrumento sustantivo de desarrollo que fue en el pasado, para pasar a ser otra herramienta del librecambismo en boga, y se ha concentrado más en impulsar el comercio que en integrar a los países en una unidad.

En parte por razón de estas circunstancias, y en parte por alcanzar una unión aduanera, Guatemala y El Salvador inician un proceso de acercamiento que culmina con compromisos formales de establecerla. En este impulso se integran posteriormente Honduras y Nicaragua y finalmente Costa Rica, después del cambio de gobierno. El otro interés en contar con una unión aduanera se deriva de la Iniciativa para las Américas de 1990, en la que EEUU propuso la primera versión de lo que hoy es el ALCA, y señaló su deseo de negociar con grupos de países, antes que con países individuales de la región latinoamericana y del Caribe. Como se recordará, esa posición ha impulsado desde entonces la revisión y perfeccionamiento de los esquemas de integración en el continente americano.



Para principios de 2003, la unión aduanera llevaba ya algunos avances importantes. Se había logrado uniformar el AEC en 75% y continuaban los esfuerzos para alcanzar

un arancel al menos en 90%, conforme al Plan de Acción de la Integración Económica firmado por los presidentes de Centroamérica en marzo de 2002. Asimismo se están realizando esfuerzos para unificar los aranceles de los productos que los países arancelizaron individualmente en la OMC.

La eliminación de las aduanas interfronterizas se ha iniciado por etapas. Al presente ya hay «aduanas integradas» en varios puntos limítrofes entre Guatemala y El Salvador, y entre El Salvador y Honduras. Asimismo se han creado las llamadas «aduanas yuxtapuestas», mediante las cuales los servicios de los dos países fronterizos operan en forma coordinada aplicando procedimientos complementarios a través de la comunicación electrónica (Guatemala-El Salvador). También se han establecido «aduanas periféricas», que aplican una legislación y procedimientos comunes mediante los cuales las mercancías, una vez despachadas, quedan en libre comercio dentro del territorio de la unión aduanera (Guatemala-El Salvador; Guatemala-El Salvador-Honduras; El Salvador-Honduras, y El Salvador-Honduras-Nicaragua). Existe ya la primera «aduana trinacional» en El Amatillo, entre Guatemala, El Salvador y Honduras. Además se cuenta con un nuevo Código Aduanero y su Reglamento que ya entraron en vigencia en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. De conformidad con los acuerdos establecidos se espera que para fines de 2003 culmine este periodo de transición.

Entre otras normativas que están en proceso de ser unificadas se encuentran algunos procedimientos de aduanas, las normas sobre valor aduanero, mecanismos a fin de evitar la subfacturación, y ciertos estándares, hasta llegar a una administración común. Con este objeto también se han iniciado los trabajos para contar con disposiciones modernas y comunes en materia de delitos e infracciones en esta esfera.

Los países han venido perfeccionando y uniformando las disposiciones nacionales sobre registros, especialmente en los grupos de alimentos y bebidas, medicamentos, insumos agrícolas e hidrocarburos, así como también en normas sanitarias y fitosanitarias y otras de comercio internacional. Finalmente se ha avanzado en las tareas de establecer una armonización tributaria que abarcará primeramente los impuestos selectivos al consumo y el impuesto al valor agregado, así como el impuesto sobre la renta. También se han iniciado los trabajos para regular la administración y distribución de los ingresos tributarios en la unión aduanera.